

Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal	Titulo
Evans, Peter - Autor/a;	Autor(es)
En: . () . :	En:
Bogotá	Lugar
ILSA	Editorial/Editor
2007	Fecha
En clave de sur	Colección
Empresas transnacionales; Globalización; Crecimiento económico; Economía política; Desarrollo económico; Tercer mundo; Estado; Economía; Teoría del desarrollo; ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf"	URL
Reconocimiento CC BY http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

PETER EVANS



COLECCIÓN EN CLAVE DE SUR

Editor: César Rodríguez Garavito

ISBN: 978 - 958 - 9262 - 96 - 2

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Diseño y preparación editorial: Publicaciones ILSA

Diagramación: Editorial Gente Nueva

Impresión: Editorial Gente Nueva

© ILSA

Calle 38 N° 16-45, Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 2884772, 2880416, 2884437

Fax: (571) 2884854

Correo electrónico: publicaciones@ilsa.org.co

Bogotá, Colombia, abril de 2007

Traductor: Carlos F. Morales de Setién Ravina

El capítulo 1 se publicó originalmente como “Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales: una perspectiva Comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo”, en A. Portes y A.D. Kincaid (eds.) *Teorías del Desarrollo Nacional*. San José, Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1991. El texto ha sido revisado y retraducido parcialmente por Carlos F. Morales de Setién Ravina. Publicado con permiso del autor.

El capítulo 2 se publicó originalmente con el nombre de “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, (coautoría con James Rauch), en la *American Sociological Review*, vol. 64, no.5, octubre de 1999. Publicado con permiso de la *American Sociological Association*.

El capítulo 3 se publicó originalmente con el nombre de “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, *World Politics* 50 (October, 1997): 62-874. Publicado con permiso de John Hopkins University Press.

El capítulo 4 se publicó originalmente con el nombre “Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New”, en Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds). *Transnational Corporations and the World Economy*. Londres, MacMillan, 1998. Publicado con permiso de MacMillan.

La versión original del capítulo 5 fue presentada al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, del 8 al 11 de octubre de 2002, con el título “Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy”. La versión en español fue publicada en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 25 (Feb. 2003), pp. 7-32, con el título “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. Se retradujo por Carlos F. Morales de Setién Ravina, con permiso del CLAD, Caracas, de una versión posterior actualizada por el autor, Peter B. Evans.

El capítulo 6 se publicó originalmente con el nombre “The Challenges of the ‘Institutional Turn’: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory”, en Victor Nee y Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, 2005. Publicado con permiso de Princeton University Press.

El capítulo 7 se publicó originalmente con el nombre “The Role of Institutions in Economic Change”, (con Ha-Joon Chang) en Gary Dymksi y Silvana de Paula (eds.). *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*, Zed Books, 2006. Publicado con permiso de Zed Books.

El capítulo 8 se publicó originalmente con el nombre “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation”, *Studies in Comparative International Development*, 2004. Publicado con permiso de Transaction Publishers.

El capítulo 9 se publicó originalmente con el nombre “The State and the Economy” (con Fred Block), en Neil Smelser y Richard Swedberg (eds.). *Handbook of Economic Sociology* (Second Edition), Russell Sage Foundation and Princeton University Press, Princeton, 2005. Publicado con permiso de Russell Sage Foundation y Princeton University Press.

El capítulo 10 se publicó originalmente con el nombre “Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries”, UNCTAD X High-Level Round Table Bangkok, febrero de 2000. Publicado con permiso del autor.

El capítulo 11 se publicó originalmente con el nombre “Organizational Reform and the Expansion of the South Voice at the Fund”, (con Martha Finnemore) *G-24 Discussion Paper Series* (no. 15, diciembre de 2001) [UNCTAD and Harvard University Center for International Development]. Publicado con el permiso del Harvard University Center for International Development y del autor.

El capítulo 12 se publicó originalmente con el nombre “The FTAA’s Impact on Democratic Governance” (con Mark Barenberg), en Antoni Estevadeordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor y Andres Velasco (eds.), *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press, 2004. Publicado con permiso de Harvard University Press.

El capítulo 13 se publicó originalmente con el nombre “Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy”, como capítulo introductorio al libro editado por el autor *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, 2002, University of California Press. Publicado con permiso de University of California Press.

El capítulo 14 se publicó originalmente con el nombre “Counter-hegemonic Globalization: Transnational Social Movements in the Contemporary Global Political Economy”, en Thomas Janoski, Alexander M. Hicks y Mildred Schwartz (eds.). *Handbook of Political Sociology*. Cambridge University Press, 2005. Publicado con permiso de Cambridge University Press.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Instituciones públicas, movimientos sociales y aspiraciones al desarrollo 17

La estructura de este libro 18

El Estado como un hito persistente en la estrategia para el desarrollo 21

El desarrollo como cambio institucional 22

Hacia la transformación de las instituciones para la gobernanza global 23

Las contribuciones esenciales de las instituciones de oposición al desarrollo . 26

Continuidades 28

Un prejuicio a favor de la esperanza 30

PARTE I

El Estado en el Tercer Mundo: entre el desarrollo y la globalización

CAPÍTULO 1

Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo 35

El Estado como un nexo de intercambio 37

Perspectivas históricas sobre los Estados y los mercados 41

Un Estado predatorio: Zaire 45

Los Estados desarrollistas 47

Las dinámicas de los Estados desarrollistas 51

Un caso intermedio: Brasil 53

Conclusiones comparativas y programas políticos futuros 59

CAPÍTULO 2

La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales «weberianas» en el crecimiento económico (con James Rauch)	67
Los trabajos académicos recientes	69
La conexión entre estructuras burocráticas y crecimiento	73
Datos	76
Análisis	80
Discusión	88
Apéndice a. La escala de «weberianidad»	90
Apéndice b. Definiciones de variables y fuentes de datos	92
Apéndice c. Puntuaciones en la escala de weberianidad para 35 países en vías de desarrollo	93

CAPÍTULO 3.

El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización.	97
La globalización y el papel del Estado	100
La nueva globalización	100
La ideología y los intereses presentes en el orden global	105
Nuevas perspectivas sobre el Estado	110
Nuevas perspectivas económicas	110
La sociedad civil y el Estado	114
El futuro de la estatalidad	119

CAPÍTULO 4.

Las empresas transnacionales y los Estados del Tercer Mundo: de la vieja a La nueva internacionalización.	131
Las cuestiones para los estados del Tercer Mundo	134
Los paradigmas cambiantes de la IED en el tercer mundo	139
La vieja internacionalización	140
La nueva internacionalización	144
La nueva internacionalización en un sector de «alta tecnología»: un estudio de caso ilustrativo	150
¿Lecciones para el futuro?	159

CAPÍTULO 5

La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa.	165
El modelo básico del hibridismo	166

El menosprecio del valor de la capacidad burocrática	169
Los peligros de confiar excesivamente en las señales del mercado	173
Los retos de construir una «tercera pata» para el trípode	178
Conclusión: las dificultades y la promesa que encierran recapturar el hibridismo	180

PARTE II

El «giro institucional»: desafíos y oportunidades para el Tercer Mundo

CAPÍTULO 6	
Los retos del «giro institucional»: nuevas oportunidades interdisciplinarias para la teoría del desarrollo	187
El giro institucional	188
<i>La nueva teoría del crecimiento</i>	190
<i>Las instituciones y las ideas</i>	193
<i>El enfoque de la capacidad</i>	195
Los desafíos del giro institucional	198
<i>Las ideas y la desigualdad</i>	198
<i>La inercia y el bloqueo como problemas para las instituciones para la gobernanza</i>	203
<i>Las posibilidades institucionales para ampliar las capacidades</i>	205
La construcción a partir del giro institucional	207

CAPÍTULO 7

El papel de las instituciones en el cambio económico (con Ha-Joon Chang)	217
La conceptualización de las causas y las consecuencias del cambio institucional: Tres visiones de las instituciones	222
<i>Creación y formación de las instituciones</i>	225
<i>Las aproximaciones basadas en la eficiencia</i>	226
El nivel óptimo de las instituciones	226
El reconocimiento de la dependencia del proceso previo	227
El reconocimiento del papel de la «cultura»	228
<i>Enfoques basados en el interés</i>	229
Economía política neoclásica	229
El enfoque basado en los intereses estructurados	230
Enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente	231
El declive (y anterior ascenso) del Estado desarrollista: el caso coreano	233
<i>Introducción. ¿Por qué surge el Estado desarrollista?</i>	233
<i>El ascenso del Estado desarrollista coreano</i>	236
<i>El declive del Estado desarrollista</i>	238
<i>Consecuencias teóricas</i>	246

La construcción global de instituciones: la OMC como caso ilustrativo	249
Conclusión: hacia un enfoque institucionalista del cambio económico	263

CAPÍTULO 8

El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación.	275
El crecimiento guiado por las ideas y las instituciones	276
Monocultivo institucional	279
La deliberación y el desarrollo	284
El desarrollo deliberativo en la práctica: dos ejemplos	291
<i>Porto Alegre, Brasil</i>	291
<i>Kerala, India</i>	293
Implicaciones para el desarrollo deliberativo	294
Más allá del monocultivo institucional	297

CAPÍTULO 9

El Estado y la economía (con Fred Block)	307
Un marco conceptual diferente	308
<i>Tres áreas sustantivas</i>	313
Las sociedades en vías de desarrollo y transicionales	315
<i>Los casos «transicionales»</i>	319
<i>La política de la innovación institucional</i>	321
El Estado de bienestar	323
<i>Una explicación del desarrollo del Estado de bienestar</i>	325
<i>Las posibilidades de innovación institucional</i>	328
Las instituciones supranacionales y la gobernanza global	331
<i>Los Estados-nación y la gobernanza global</i>	332
<i>Las instituciones para la gobernanza global</i>	334
<i>Las tendencias compensatorias</i>	336
Conclusión	338

PARTE III

¿Cómo construir instituciones equitativas para el gobierno global?

CAPÍTULO 10

Las instituciones para la gobernanza económica en una economía política global: consecuencias para los países en vías de desarrollo ...	352
Introducción	353
La OMC como organización y entidad política	355

La gobernanza económica nacional y global, ¿es una relación de suma cero? ..	359
¿La OMC podría ser un foro para que los países en vías de desarrollo abordaran las desigualdades crecientes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo?	362
¿La OMC podría convertirse en un foro para impulsar los «estándares laborales mínimos»?	366
Oportunidades y peligros de la expansión de la gobernanza global	370

CAPÍTULO 11

La reforma organizativa y la expansión de la voz del sur en el Fondo Monetario Internacional (con Martha Finnemore)	377
El contexto político de la globalización y la evolución del papel del Fondo ...	379
El problema de la gobernabilidad	387
Los paradigmas, el personal y la reforma organizativa	390
Algunas estrategias posibles de reforma organizativa	400
<i>Incrementar la voz de los Directores Ejecutivos de los países desarrollados</i> .	402
<i>Reequilibrar los recursos y obligaciones en los Departamentos Regionales</i> ..	405
<i>Valorar el contexto geográfico: la posibilidad de establecer oficinas auxiliares regionales</i>	405
<i>Valorar la experiencia: la relevancia del ingreso por contratación temporal de profesionales con experiencia</i>	407
<i>Subcontratar el «Proyecto de Diversificación»: dar un mayor apoyo a los investigadores de los países en vías de desarrollo</i>	412
Conclusiones	413

CAPÍTULO 12

El impacto del ALCA en la gobernanza democrática (con Mark Barenberg)	419
Introducción	419
¿Cuáles son las normas relativas a la gobernanza que probablemente se incluirán en el ALCA?	422
El modelo de gobernanza del TLCAN (y del futuro ALCA)	424
<i>Las normas sobre inversión del TLCAN</i>	425
Las protecciones sustantivas conferidas a los inversionistas extranjeros .	425
Los procedimientos para la resolución de controversias entre inversionistas y Estados	427
<i>El acuerdo suplementario laboral del TLCAN</i>	428
Las consecuencias del Capítulo 11 para la gobernanza democrática, la capacidad administrativa y el Estado de derecho	429

<i>El alcance de las normas de control del Capítulo 11</i>	430
<i>El contenido de los controles del Capítulo 11</i>	432
Las limitaciones a la normativa social y económica según el estándar del tratamiento nacional	432
La discreción limitada de los órganos legisladores bajo los estándares internacionales mínimos	434
La indemnización expansiva a los inversionistas por las expropiaciones indirectas efectuadas por la aprobación de nuevas normas	
<i>La reconfiguración del proceso de gobernanza realizada por el Capítulo 11 ..</i>	437
La reconfiguración del Estado de derecho y de las capacidades administrativas	437
La reconfiguración del federalismo	439
La nueva configuración de la gobernanza multilateral	441
<i>La importancia normativa del efecto sobre la gobernanza del Capítulo 11</i>	442
¿El ALCA podría hacer que la gobernanza fuera más democrática en el hemisferio?	445
Conclusión	451

PARTE IV

Las luchas por la justicia social en la economía política global: de lo local a lo transnacional.	457
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 13

A la búsqueda de agentes para la habitabilidad urbana en una economía política globalizada.	457
Contexto teórico	459
Mercados y habitabilidad urbana	460
La agencia en una economía política globalizada	463
<i>La inclusión de una dimensión medioambiental</i>	465
<i>La agencia y la acumulación en la economía política urbana</i>	467
Agentes de la habitabilidad urbana	471
<i>Las comunidades contra la máquina para el crecimiento</i>	472
<i>Intermediarios translocales: las ONG y los partidos políticos</i>	477
<i>Las múltiples funciones contradictorias del Estado</i>	478
Los agentes de la habitabilidad urbana como una ecología de los actores	481
Una compilación valiosa de ecologías políticas urbanas	483

CAPÍTULO 14

La globalización contrahegemónica: los movimientos sociales transnacionales en la economía política global contemporánea.	495
Globalización hegemónica frente a globalización contrahegemónica	497
Las nuevas bases organizativas de la globalización contrahegemónica	501
<i>Los trabajadores como movimiento social global</i>	504
<i>La construcción de un movimiento feminista sin fronteras</i>	510
<i>El movimiento medioambientalista global y local</i>	514
El potencial y las desventajas de la globalización contrahegemónica	518

INTRODUCCIÓN

Instituciones públicas, movimientos sociales y aspiraciones al desarrollo*

A mediados de 2005, Brasil continuaba su larga batalla contra las grandes empresas farmacéuticas multinacionales que controlan el suministro global de medicamentos. El problema era determinar qué cantidad de dinero le correspondía a las grandes empresas por las regalías* generadas por los medicamentos suministrados a los pacientes con SIDA en Brasil. La lucha se convirtió en un emblema del enfrentamiento actual entre las aspiraciones al desarrollo del Sur Global frente a las normas impuestas por el neoliberalismo global. La posición de Brasil era «nacionalista,» y pretendía reducir los cientos de millones de dólares que cada año salían del país y terminaban engordando las arcas de las empresas. La lucha era también un ejemplo de la «globalización contrahegemónica.» Brasil intentaba redefinir cuáles eran los términos para el acceso a los medicamentos esenciales bajo las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el éxito (o el fracaso) de su empresa tendría importantes consecuencias en todo el Sur Global. Ninguno de los capítulos de este volumen se ocupa de la política global acerca de los medicamentos contra el SIDA. Sin embargo, en nuestros días el enfrentamiento de Brasil con las compañías farmacéuticas es un buen ejemplo de cómo los campos institucionales que analizamos en los capítulos siguientes se entrecruzan para generar las dinámicas sociales, políticas y económicas del desarrollo contemporáneo.

El Estado brasileño, que el neoliberalismo global no margina en absoluto, es un agente dinámico cuyas acciones tienen consecuencias globales. Esa situación es completamente consistente con los argumentos que se presentan en las dos primeras partes de este volumen, que se ocupan fundamentalmente del papel del Estado en el desarrollo.

* Este volumen es en realidad un producto colectivo. Cuatro de los capítulos están escritos junto con otros autores. Sin los esfuerzos de Fred Block, Ha-Joon Chang, Martha Finnemore y James Rauch, el libro no existiría. Sus percepciones y conceptos son fundamentales, no sólo en los capítulos individuales de los que son coautores, sino también en la construcción de mi perspectiva general sobre estos temas. Me gustaría, sin embargo, agradecerles especialmente a César Rodríguez Garavito, de la Universidad de Los Andes (Bogotá, Colombia) su cuidadosa guía durante la redacción de la introducción y la elaboración de todo el volumen, y a Andrew Schrank (Universidad de Nuevo Mexico) su lectura atenta y provocadora del borrador previo.

* Regalía es un término jurídico del derecho de propiedad intelectual que significa el pago que se le debe hacer al titular de un derecho por usarlo. (N. del T.)

Los capítulos en la Parte III estudian las instituciones que se ocupan de la gobernanza económica global, partiendo de la idea de que las instituciones no actúan simplemente como restricciones a las estrategias nacionales de desarrollo, sino que también son lugares donde se ejerce resistencia al poder de los Estados y de las corporaciones transnacionales del Norte. La lucha de Brasil ilustra por qué la OMC, una institución arquetípica de la gobernanza global, debería contemplarse como un espacio esencial para la oposición.

Al mismo tiempo, el resultado del enfrentamiento con las empresas farmacéuticas transnacionales depende de más factores que de las políticas interestatales o de las relaciones entre Estados y multinacionales. Depende de que el Estado brasileño sea capaz de contar con el apoyo activo y de los movimientos sociales locales y de los activistas que luchan vociferante contra el SIDA. También depende, probablemente de una manera aun más esencial, de la eficacia de la lucha de los movimientos sociales por hacer de los medicamentos necesarios para salvar vidas un derecho que se anteponga al de obtener rentas monopolísticas, protegidas políticamente, de las multinacionales del Norte. La Parte IV de este volumen ofrece un marco analítico con el que estudiar cómo podrían cambiar los movimientos sociales la dinámica política del desarrollo contemporáneo.

LA ESTRUCTURA DE ESTE LIBRO

Los artículos reunidos en este volumen fueron escritos a lo largo de un periodo de quince años y el objeto central de mi trabajo ha cambiado sustancialmente durante esta década y media. Sin embargo, todos los artículos se ocupan, dentro del contexto de las limitaciones que impone el neoliberalismo global, de las estrategias institucionales necesarias para que puedan hacerse realidad las aspiraciones de aumentar el nivel de desarrollo. Los artículos se apoyan los unos en los otros para producir una perspectiva para el análisis del desarrollo y mostrar cómo se aplica esa perspectiva en un amplio conjunto de campos sustantivos de la realidad. La perspectiva del desarrollo que se refleja en esos artículos se basa en tres premisas básicas. Conviene hacerlas explícitas desde el comienzo.

La primera premisa es que la comprensión del desarrollo requiere un enfoque institucionalista. Lo que configura más intensamente son las instituciones, que se entenderán aquí como las «reglas del juego» definidas históricamente y construidas socialmente, que se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y que se confirman mediante las rutinas de interacción entre ellas. Obviamente, existen «variables» cuyos niveles sirven para predecir tasas de crecimiento y mejoras en el bienestar social, pero las divergencias existentes en las variables a lo largo del tiempo y en distintos lugares deben entenderse, ante todo, como

producto de los efectos institucionales. Las diferencias existentes entre contextos institucionales son las que están detrás de las diferencias en los niveles de inversión o en la incorporación del progreso tecnológico. El contexto institucional es igual de importante para determinar si un nivel dado de inversión o la adopción de una innovación producen realmente un aumento sostenido de la producción total o una mejora del bienestar.

Mi segunda premisa subyacente es que el centro del proceso de desarrollo lo constituye la tensión creativa entre instituciones de gobierno e instituciones de oposición. La importancia fundamental de las instituciones públicas, que proporcionan la maquinaria organizativa y legítimamente autorizada para la enunciación y la realización de las aspiraciones colectivas, se reconoce casi universalmente. Mi atención a la organización del Estado de naciones concretas y a las instituciones para la gobernanza global es un reflejo de mi participación en ese consenso.

Las ideologías, prácticas, redes y organizaciones que se generan gracias a los esfuerzos de los excluidos son igualmente importantes. Ello es cierto cuando los «excluidos» se definen globalmente como las naciones del Sur Global, pero también cuando se definen nacional o localmente como grupos que carecen de los recursos económicos y políticos necesarios para conseguir las aspiraciones legítimas que les permitan mejorar su bienestar. Las manifestaciones organizativas de los esfuerzos de los excluidos se plasman en una variedad de manifestaciones que van de los mecanismos que permiten la deliberación en la elaboración de fines colectivos hasta los movimientos sociales y las organizaciones de base comunitaria.

Cuando ambos lados de la ecuación institucional son robustos y vibrantes, la tensión creativa resultante empuja el desarrollo hacia delante. Cuando cualquiera de los dos lados se deteriora, el desarrollo tiene problemas. Sin una gobernanza capaz y coherente, la resistencia desde abajo no puede conseguir sus fines colectivos, y, a su vez, sin una continua aparición de retos desde abajo, el gobierno se hace inefectivo y predatorio.

Mi última y tercera premisa es que, con independencia de cual sea la definición de «globalización» que se escoja de entre la actual cacofonía, la globalización en ningún caso supera o invalida la importancia fundamental de los Estados y de las instituciones de oposición. Para que el desarrollo funcione de una manera progresista, la tensión creativa entre instituciones de gobierno y de oposición debe actuar entre los distintos niveles de la organización social, recorrer de lo local a lo global. La mayor relevancia de las redes y organizaciones que trascienden las fronteras nacionales no excluye la utilidad esencial permanente de las instituciones nacionales o subnacionales. Sólo hace que la dinámica de la oposición, al darse en varios niveles, sea algo más compleja.

A estas premisas subyacentes se les proporciona una variedad de expresiones concretas en cada una de las cuatro partes del volumen. La Parte I se concentra en el conjunto de instituciones públicas que siguen siendo el fundamento para la construcción del desarrollo, aun en la era de globalización, es decir, en la organización del Estado. La Parte II sitúa la discusión del Estado en un marco teórico más amplio. Los capítulos de la Parte II defienden que la mejor forma de comprender la clase de cambio a gran escala y largo plazo que constituye el «desarrollo» es una perspectiva institucional. Estos capítulos también amplían la exploración de las relaciones entre Estado y sociedad que comenzó en la Parte I.

La Parte III dirige la explicación hacia lo global. Comienzo con la hipótesis de que las instituciones para la gobernanza global efectiva son esenciales si el Sur desea ver cumplidas sus aspiraciones al desarrollo. Sin embargo, es evidente que las instituciones existentes para la gobernanza económica global son a un tiempo demasiado débiles, si se compara con el poder de los actores privados que dominan la economía política global, y demasiado sesgadas hacia los intereses de las empresas del Norte como para que puedan servir a los intereses del Sur. La conclusión obvia es que el Sur debe encontrar formas de transformar las instituciones existentes para la gobernanza global si quiere lograr realizar sus aspiraciones al desarrollo.

La Parte IV retoma la participación de la sociedad civil y amplía la discusión ofrecida en la Parte II cubriendo dos niveles diferentes de organización social. Los dos capítulos de esta sección no sólo complementan la atención al Estado con la que comienza el volumen, sino también la atención a lo nacional que caracteriza a la Parte I. El primer capítulo de la sección sugiere que las limitaciones impuestas a la política por la globalización neoliberal han hecho más importante la movilización local de la sociedad civil. El segundo capítulo presenta la cuestión obvia de que cuando las normas formuladas e impuestas globalmente (o regionalmente) interfieren crecientemente en la política y la economía locales, los movimientos sociales y las campañas «contrahegemónicas» deben organizarse tanto global como nacionalmente. El capítulo defiende que, como cualquier sistema de dominación, la globalización neoliberal ha creado también las oportunidades para el cambio y la transformación, generando las bases culturales y estructurales para la construcción de una «globalización contrahegemónica.»

Al final de esta introducción, tras discutir cada una de las partes del volumen con mayor detalle, volveré a reexaminar rápidamente la perspectiva general aquí señalada, destacando primero las continuidades que unen los enfoques de los capítulos individuales y defendiendo luego que uno de los fines centrales del trabajo contemporáneo sobre el desarrollo debería

ser mantener vivo el «prejuicio a favor de la esperanza» que Albert Hirschman considera tan importante.

EL ESTADO COMO UN HITO PERSISTENTE EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

Pudiera ser que los Estados sean los depredadores despreciables que la teoría neoliberal dice que son, pero también tienen una participación esencial en todos los casos exitosos de desarrollo nacional. En cualquier teoría del desarrollo, es una tarea crucial comprender cuándo y cómo los Estados se convierten en depredadores y qué tipo de condiciones históricas permiten la aparición de los Estados desarrollistas. El capítulo 1 se ocupa parcialmente de esta cuestión. El capítulo 2 muestra, usando las usuales técnicas de análisis estadístico regresivo y comparativo entre países, los efectos positivos para el crecimiento que se asocian con los Estados desarrollistas.

El argumento básico en los dos capítulos es simple. La capacidad de los Estados de acelerar el crecimiento económico depende de la combinación de dos características estructurales. El componente interno esencial es la capacidad burocrática weberiana, cuyas bases son la contratación meritocrática, las carreras en el servicio público con recompensas predecibles y un espíritu interno de cuerpo. El complemento externo necesario de esa capacidad son los lazos estructurales fuertes con otros grupos importantes de la sociedad civil. Si la tarea es conseguir la industrialización, ello implica tener vínculos cuidadosamente organizados con las elites industriales. Ni la coherencia interna ni los vínculos externos producirán efectos positivos en el desarrollo por sí mismos a menos que el otro factor se encuentre también presente. Llamó a esa combinación «autonomía arraigada.»

Los dos siguientes capítulos de la Parte I estudian los efectos de la globalización en las actividades del Estado. El primero de esos capítulos se centra en atacar la idea de que el Estado se encuentra «eclipsado» por los cambios económicos estructurales que convencionalmente se entienden como sinónimos de la globalización. En lugar de ello, se propone una imagen más compleja y contradictoria. Las corporaciones globales necesitan más que nunca Estados poderosos y efectivos, como ilustra correctamente la dependencia de las compañías farmacéuticas de que se respete efectivamente su monopolio en la esfera internacional. Pero las estructuras estatales weberianos eficaces pueden usarse para obtener un diverso conjunto de fines. Cuando las instituciones para la deliberación democrática y la resistencia están moribundas, los objetivos de las elites dominan el Estado. La clase de Estado que necesitan las corporaciones transnacionales no se corresponde necesariamente con las capacidades que ayudarán a que se

cumplan las aspiraciones al desarrollo en el Sur. De hecho, la globalización neoliberal amenaza con eclipsar el Estado como agente para la protección social en el Sur.

El capítulo 4 estudia los efectos de la globalización desde un ángulo diferente. Una alianza para el desarrollo entre una estructura estatal sólida y las elites locales dependería del compromiso de las elites privadas por promover la acumulación local de capital. La globalización puede truncar un proyecto compartido de desarrollo al animar a las elites privadas locales a que dirijan su atención hacia las alianzas con las corporaciones transnacionales y las inversiones fuera de sus fronteras nacionales. Ese es, en el Sur, el reto de la «nueva internacionalización» en los programas políticos para el desarrollo.

El capítulo final de la Parte I retoma el argumento que se hizo en los capítulos anteriores y conecta entre sí los argumentos «centrados en el Estado» de esta sección y una mayor atención a la sociedad civil, que es lo que caracteriza los capítulos siguientes. Una vez más, el argumento básico es simple. Como en los capítulos anteriores, se destaca también la importancia de instituciones robustas construidas «de abajo hacia arriba,» pero defendiendo además que, sin perjuicio del apoyo retórico global a la democracia, la vitalidad de las instituciones que hacen la participación democrática posible es la parte que está en mayor peligro en el período político contemporáneo. Ambas ideas se contrastan con la preocupación que tiene la teoría neoliberal con la función de las señales del mercado, que opera a expensas de las otras dos propuestas, produciendo desequilibrio e ineficacia.

EL DESARROLLO COMO CAMBIO INSTITUCIONAL

Los capítulos de la Parte II pretender realizar un estudio más extenso del cambio institucional y del desarrollo, ocupándose del Estado, pero yendo más allá de él para concentrarse en las instituciones para la gobernanza global y en las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo compartido de estos capítulos es ver cómo el análisis institucional ha llegado a dominar la teoría del desarrollo contemporánea, sin excluir la economía, la cual parecía haber abandonado durante décadas la perspectiva institucional.

Aunque estos capítulos aplauden el «giro institucional» adoptado por la economía contemporánea del desarrollo, son críticos con respecto a algunas de las versiones del análisis institucional. A menos que los «derechos de propiedad» se definan de una manera excepcionalmente amplia y flexible, hablar de ellos como el prerrequisito institucional para el crecimiento es, obviamente, inconsistente con las premisas subyacentes que dan pie a este volumen. Aún peor es asumir que la distribución y la definición prevalecientes de los derechos de propiedad deben ser la distribución y la defini-

ción más eficientes. Como ilustra el caso de las empresas farmacéuticas, el capitalismo moderno no es más inmune a los derechos de propiedad, políticamente impuestos y perjudiciales para el desarrollo, de lo que lo eran las antiguas sociedades agrarias. Consecuentemente, las instituciones políticas que sean capaces de limitar el poder de las elites defensoras de intereses creados y económicamente anacrónicos continúan siendo tan importantes como los mismos derechos de propiedad.

Además de reiterar las consecuencias que tiene el giro institucional para el análisis del papel del Estado y defender versiones más complejas del análisis institucional que superen los derechos de propiedad tradicionales, los capítulos de la Parte II se ocupan de dos temas relevantes. Analizan el impacto presente y potencial que tienen las instituciones para la gobernanza global en el desarrollo y estudian la repercusión de las diferentes estrategias disponibles para organizar y dar mayor poder a la sociedad civil. Puesto que estos dos temas centrales se desarrollan más extensamente en las dos partes siguientes del volumen, lo lógico es considerarlos como parte de la discusión de las Partes III y IV.

HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

El Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son los temas concretos de los capítulos de la Parte III. Por un lado, estos capítulos subrayan el carácter antidemocrático de estas organizaciones y las perversas consecuencias que se derivan de sus estructuras de gobierno internas, muy antidemocráticas, para la elaboración de políticas. Estos capítulos también intentan explorar el valor potencial de estas instituciones como fuentes de una gobernanza global que se necesita urgentemente. Teniendo en cuenta en la esfera global el poder opaco y no responsable ante la sociedad de las corporaciones privadas y la debilidad de las instituciones globales contemporáneas, merece la pena pensar en la manera de transformar esas instituciones.

Para caracterizar los resultados políticos perversos que emergen de la gobernanza global actual, estos capítulos se basan en el concepto de «monocultivo institucional», que aparece por primera vez en el capítulo 8 de la Parte II. Por «monocultivo institucional» entiendo la tendencia que muestran las instituciones para la gobernanza global a constituir estructuras institucionales formales en el Sur Global y en los países transicionales a partir de versiones idealizadas de las instituciones que supuestamente funcionan bien en el Norte hoy en día.

Las políticas de monocultivo institucional ignoran la manera en que funcionan las instituciones reales. El funcionamiento de las instituciones

formales es siempre dependiente de la relación que tengan con las normas y redes sociales informales en las que se encuentran incorporadas. A su vez, estas normas y redes informales no pueden separarse fácilmente de las experiencias culturales e históricas de las que surgen. El monocultivo institucional, al intentar cambiar las instituciones formales como si no tuvieran conexión con las expectativas culturales y las normas informales producto de la historia, es probable que se traduzca en cambios superficiales, que enmascaren la ausencia de un cambio real, o que genere efectos perversos no previstos. Las instituciones pueden cambiarse, a veces de manera radical, pero usar patrones diseñados exógenamente para reconstruir normas formales e instituciones públicas, sin considerar cuidadosamente el entorno institucional más general, es más probable que conduzca al desastre que al desarrollo. La transformación de Rusia durante los años noventa, impulsada por los expertos del Banco Mundial y el FMI, es el ejemplo más famoso de lo que acabamos de decir.

Un tema más general relacionado con el papel de las instituciones para la gobernanza global que se presenta en el capítulo 7 es que sin contrapartes nacionales capaces las instituciones para la gobernanza global no pueden hacer cumplir normas globales. El capítulo 7 usa la crisis financiera del Asia del Este de 1997-1998 para presentar ese tema. El FMI parece haber insistido en la liberalización de los mercados sin considerar el papel crucial de la capacidad de regulación nacional para prevenir que la apertura no se convirtiera en una invitación a la especulación y la fragilidad financiera. Esto es, naturalmente, un ejemplo también del monocultivo institucional: se fuerza un aspecto específico de la estructura institucional nacional para que se adapte a la supuesta «mejor práctica» de los países ricos del Norte, sin considerar el resto del contexto institucional.

Estos capítulos, si bien es cierto que reconocen los efectos perversos de las instituciones para la gobernanza global de la economía y de las normas económicas globales que en ellas se promueven, también se ocupan fundamentalmente de las posibilidades reales de transformar a largo plazo la manera en que estas instituciones actúan y, en un contexto temporal más inmediato, de cómo encontrar formas para usarlas como instrumentos que promuevan el programa desarrollista del Sur.

Así, en lugar de condenar simplemente a la OMC por ser una fuente de las restricciones opresivas para las estrategias favorables al desarrollo en el Sur, el capítulo 10 analiza las dos caras del potencial positivo de la OMC. Primero, se observa que las reglas de la OMC, extraña y formalmente democráticas, la hacen un escenario más prometedor para la oposición de las naciones del Sur Global que las organizaciones de Bretton Woods, donde el voto es ponderado y EE.UU. cuenta con derechos de veto legalmente reconocidos. El carácter de las reglas de la OMC, hoy contrarias al desarro-

llo, será difícil de mantener si las naciones del Sur Global consiguen elaborar un programa de acción política compartido y actúan colectivamente, como se demostró en Cancún. El capítulo, en su análisis de la OMC y de los estándares laborales, apunta la posibilidad de que las normas globales puedan usarse para reconstruir los desequilibrios de poder locales de maneras positivas. En los países pobres, los excluidos enfrentan una opresión violenta de manos de las elites locales y carecen del poder político o de la influencia política necesaria para defenderse eficazmente ellos mismos. No puede ignorarse la posibilidad de usar reglas globales para equilibrar los campos locales de juego de la política.

El capítulo 11 estudia el Fondo Monetario Internacional (FMI) y realiza unas propuestas de reforma más modestas, consistentes con el desproporcionado poder de los EE.UU. en esa institución y la necesidad consiguiente de «escapar del radar» de la oposición de ese país. La propuesta que presenta es que incluso cambios muy modestos en la plantilla de personal y en las formas de contratación podrían ayudar a aliviar la hegemonía del «monocultivo institucional» en la elaboración de políticas. El capítulo 12, que examina el impacto potencial del ALCA, desarrolla esa premisa básica de otra manera. Una vez más el argumento es que la negociación multilateral colectiva es más probable que produzca resultados benévols que la negociación individual con un superpoder. Es en beneficio del Sur el mantener negociaciones comerciales colectivas, como también es en beneficio del Sur trabajar en instituciones para la gobernanza global que respondan públicamente por sus actos frente a los ciudadanos.

El capítulo 12 estudia el ALCA considerándolo primordialmente una clase distinta de institución para la gobernanza global, en la cual lo relevante son las normas legales y la estructura organizativa que la acompaña queda en un segundo plano. Este capítulo se centra primero en la disyunción entre el discurso político público y las consecuencias institucionales reales de los acuerdos. El discurso político público pretende decirnos que esos acuerdos tratan del flujo de bienes, del «libre comercio.» En realidad, el efecto más poderoso de esos acuerdos es alterar el equilibrio del poder jurídico, que pasa de las autoridades públicas a los inversores empresariales privados. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés) les da a los inversores derechos legales e instituciones para hacerlos cumplir que anulan las leyes locales (estadounidenses, canadienses o mexicanas, según el caso). Su efecto institucional a largo plazo es recortar considerablemente la capacidad de las instituciones democráticas de regular el comportamiento del capital privado.

El análisis del capítulo 12 sobre el ALCA retoma la cuestión de los derechos de los trabajadores, pero desde una perspectiva diferente a la que se ofreció en el capítulo 10. Se defiende que aun si los estándares globales (o

regionales) llegan a incrementar el poder de negociación de los trabajadores, cualesquiera reglas que se impongan exógenamente y que carezcan de disposiciones que permitan el debate democrático serían políticamente defectuosas. Para solucionar este problema, el capítulo sugiere que el acuerdo podría partir de los acuerdos incipientes favorables a los trabajadores que se recogen en el ALCAN y añadirles un conjunto «musculoso» de instituciones, en las que se combinen disposiciones que permitan exigir el cumplimiento judicial y un cuerpo regional representativo donde las distintas partes involucradas deliberen democráticamente y puedan encargarse de vigilar el cumplimiento efectivo las normas. El punto esencial es que los acuerdos económicos regionales pueden ofrecer innovaciones institucionales que mejoren la democracia, en lugar de recortarla.

LAS CONTRIBUCIONES ESENCIALES DE LAS INSTITUCIONES DE OPOSICIÓN AL DESARROLLO

La Parte IV completan la línea argumentativa que se comenzó a desarrollar en las Partes II y III. A lo largo de las Partes II y III, se ha ido aumentando el rango estudiado de aspiraciones al desarrollo. En la Parte I, la acumulación local de capital, la transformación industrial y el crecimiento económico fueron los fines privilegiados por el desarrollo. Aunque en esos capítulos no se consideró que el crecimiento fuera suficiente para conseguir un bienestar humano de mayor calidad para los ciudadanos comunes, en esa parte del texto se recalcó que el crecimiento es una precondition para conseguir una mejora en el bienestar. En las Partes II y III, al crecimiento y a la transformación industrial se le unió la preocupación por la expansión de los derechos democráticos y por asegurar un mejor bienestar para los ciudadanos ordinarios. En la Parte IV, el énfasis se dirige a la capacidad que tienen los ciudadanos ordinarios de reconducir las trayectorias de la acumulación local (y las iniciativas estatales que la apoyan) hacia caminos que puedan expandir más las capacidades para el bienestar y realmente puedan mejorarlo.

Ese recorrido comenzó en la discusión del capítulo 8 sobre la evolución del cambio institucional, que recordaba el punto de vista de Sen sobre el desarrollo como «expansión de las “capacidades” de las personas para llevar la clase de vida que valoran y que tienen motivos para valorar». Obviamente, *ceteris paribus*, la acumulación de capital aumenta los ingresos, pero rara vez las otras cosas permanecen igual. Si suben los ingresos y el costo que se paga es una mayor desigualdad, un suministro inadecuado de bienes públicos y una protección social reducida contra las vicisitudes de la enfermedad, la vejez y los cambios bruscos en la economía, entonces la acumulación de capital puede apartar a las personas de la clase de vida que

tienen buenas razones para valorar, en lugar de llevarlas más cerca de ella.

A medida que los movimientos sociales y las organizaciones de base comunitaria se colocan en un primer plano, las elites industriales, que compartían el protagonismo en la Parte I, pasan a un segundo plano. Pueden incluso aparecer en los nuevos programas políticos como los adversarios. También cambia la forma en la cual se conceptualiza el Estado. La Parte I gira en torno a la coherencia de la estructura del Estado, en el que los organismos administrativos más importantes para la transformación industrial se ven como «organismos guía» para el éxito del desarrollo. La Parte IV, y en especial el capítulo 13, se concentran más en diferencias la estructura organizativa del Estado y en la posibilidad de que los movimientos sociales encuentren aliados en los organismos administrativos estatales cuya misión sea explícitamente ocuparse de las cuestiones medioambientales y de bienestar económico. Si lo vemos a través de esa lente, los organismos administrativos de planeación encargados del crecimiento industrial pueden llegar a convertirse en el enemigo de las aspiraciones al desarrollo definidas con amplitud.

La Parte IV cambia también el carácter de la resistencia de otra forma importante. En la Parte I, la resistencia se define principalmente en términos de actores con alianzas nacionales que se enfrentan al poder y a los intereses de las elites globales. Al llegar a la Parte IV, la resistencia se manifiesta en varios niveles. Las luchas urbanas locales ayudan a establecer los términos de los debates políticos nacionales sobre el desarrollo. La puesta en marcha de políticas nacionales depende a su vez de la construcción de alianzas globales y de aprender cómo convertir en campos de oposición las instituciones para la gobernanza global.

El capítulo 13, sobre la política de la habitabilidad urbana, mira las distintas «ecologías de los actores» que han permitido a las ciudades combinar los medios de vida de los ciudadanos ordinarios con la sostenibilidad medioambiental, argumentando que ningún conjunto aislado de actores sociales tiene fuerza suficiente para impulsar el cambio y que sólo cuando diferentes clases de actores forjan estrategias comunes se hace posible una mayor habitabilidad. Se consideran tres clases distintas de actores: las comunidades locales, las ONG y los organismos públicos locales. Cada uno de esos actores tiene un conjunto de limitaciones y debilidades, pero si operan en sinergia pueden dotarse de una capacidad sorprendente para realizar proyectos colectivos.

Finalmente, el capítulo 14 explora las posibilidades de las sinergias y alianzas entre movimientos sociales que cubran varios espacios de oposición, de lo local a lo global. Comienza con la tesis de que el neoliberalismo global abre nuevas oportunidades que, de hecho, ya se están usando. Por

ejemplo, a diferencia de lo que nos dice la sabiduría convencional pesimista, se defiende que las organizaciones corporativas transnacionales son fuentes prometedoras que pueden usarse estratégicamente para la construcción de nuevos tipos de solidaridad obrera entre Norte y Sur. La trayectoria del desarrollo durante la globalización neoliberal ha destacado también la importancia de las alianzas entre movimientos sociales en un trasfondo político. El capítulo subraya, por ejemplo, la forma en la cual el desarrollo neoliberal, al incorporar a las mujeres dentro de la fuerza laboral y recortar la oferta de servicios básicos a las comunidades, hace mucho más difícil negar la lógica que tendría construir un movimiento obrero global que se ocupase simultáneamente de las cuestiones «comunitarias» y las «laborales» y que se condujera por las mujeres, cuyos movimientos siempre han defendido la necesidad de conectar la resistencia que se ejerce en las distintas esferas sociales.

Mientras que el objeto principal del capítulo son los movimientos sociales globales, el capítulo 14 también aclara que estos movimientos deben estar firmemente asentados en la resistencia local, como la que se describe en el capítulo 13, si quieren tener peso político. Además, el Estado continúa siendo un actor crucial en este análisis, como también lo fue en los análisis de la política global de la Parte III. Pero, como en la Parte III, no se asume automáticamente que los Estados sean los agentes de las aspiraciones al desarrollo de los ciudadanos ordinarios del Sur. A veces, como en el caso de la lucha del Estado brasileño por conseguir el acceso a las drogas para curar el SIDA, puede ser así. Pero en otros casos, los tecnócratas de los Ministerios de Comercio pueden carecer en la realidad de sensibilidad frente a los elementos antidemocráticos de acuerdos comerciales como el ALCAN, trabajen en México, EE.UU. o El Salvador. De la misma manera que las comunidades locales son esenciales para despertar la atención de los organismos públicos locales acerca de los aspectos cotidianos de la habitabilidad en el nivel local, sólo una «ecología de los actores» que incluya a los movimientos sociales puede garantizar un cambio hacia la realización de las aspiraciones al desarrollo a nivel global.

CONTINUIDADES

A pesar de las diferencias en énfasis, existen continuidades esenciales que conectan la Parte IV con las discusiones anteriores sobre la capacidad del Estado y el crecimiento de la Parte I. Ya sean los objetivos la industrialización, la habitabilidad o los derechos laborales, las estructuras políticas requeridas para conseguirlos comparten puntos comunes vitales. Primero, depende de las comunidades y de los movimientos sociales (y, más en general, de la sociedad civil) el poder tener instituciones públicas competentes como contraparte. Se trate de las compañías municipales de gestión del

agua o de las instituciones globales que deberían prevenir las crisis financieras, tener instituciones públicas capaces y políticamente responsables ante la sociedad es el *sine qua non* para asegurar la oferta de bienes colectivos, que a su vez es el elemento primordial para satisfacer las aspiraciones al desarrollo de la mayoría.

El segundo puente que conecta la Parte IV con los capítulos anteriores es la importancia de construir alianzas incluyentes entre los grupos que componen la sociedad civil. Incluso en la Parte I, cuando los principales actores sociales involucrados eran las elites industriales, era crucial evitar un enfoque reducido, basado en la búsqueda individual de rentas de los funcionarios públicos, e inculcar, por otro lado, una visión compartida de un proyecto transformador que trascendiese los intereses de empresas específicas. Para los movimientos sociales la cuestión es más crucial y más complicada. Deben crear la percepción de que existe una «ecología de intereses» que permita a los diferentes grupos comprender sus intereses comunes y las posibles sinergias entre intereses aparentemente diferenciados, sin caer por ello en un falso universalismo que suprima las diferencias genuinas entre ellos. A pesar de todo, construir alianzas incluyentes en la búsqueda de proyectos comunes sigue siendo clave para el éxito.

Algunos pueden considerar que es aún prematuro alejarse de mi énfasis inicial en la transformación industrial como el instrumento esencial para el desarrollo. Pueden argumentar que es un error distraer la atención de la importancia fundamental que tiene la industrialización local. No estoy de acuerdo, aunque también defendería que las críticas retrospectivas actuales al «proyecto de desarrollo» de mediados del siglo XX, centrado en la industrialización, se arriesgarían perder un retoño valioso en sus esfuerzos por deshacerse de lo irrelevante. Los esfuerzos por mover el Sur Global en la dirección de un desarrollo con mayor capacidad propia dependerán del refuerzo selectivo de la capacidad construida bajo el viejo proyecto de desarrollo, en los casos en los que fue exitoso, y de los esfuerzos por replicarlo, al menos parcialmente, cuando no lo fue. Se debería construir sobre los cimientos existentes, no abandonarlos.

Hay, en breve, continuidades importantes entre el viejo proyecto de desarrollo y programa para el desarrollo centrado en el desarrollo de capacidades propias. Sin embargo, los beneficios potenciales de las estrategias de industrialización tradicionales deben valorarse todavía prudentemente en el contexto de los nuevos modelos de crecimiento económico, dentro de los cuales la creación y el control de activos intangibles (basados en gran medida en la información) son cada vez más determinantes. En ese mismo sentido, el valorar los éxitos del viejo proyecto de desarrollo no debería ser una excusa para ignorar el conjunto creciente de bienes y servicios colectivos fundamentales cuyo suministro parece no estar garantizado por el creci-

miento de la producción industrial. Expandir y transformar nuestra visión de la dinámica del desarrollo es la única forma de dar continuidad a una perspectiva positiva de las posibilidades futuras, lo cual fue una característica esencial del viejo proyecto del desarrollo

UN PREJUICIO A FAVOR DE LA ESPERANZA

La construcción de instituciones públicas capaces y de alianzas sociales más incluyentes es una empresa incierta y aturdidora. Explicar las razones por las cuales se puede dudar de la posibilidad de lograr las aspiraciones al desarrollo es más fácil que descubrir los puntos de apoyo que faciliten un cambio progresivo y que determinen los puntos de partida posibles para la innovación institucional. Es esencial, naturalmente, darse cuenta de las restricciones estructurales y de las direcciones potenciales negativas, pero este volumen se ha centrado incansablemente en intentar descubrir nuevas bases para ver las posibilidades positivas.

Albert Hirschman ha tenido una profunda influencia intelectual en la teoría del desarrollo, especialmente entre aquellos que trabajan sobre Latinoamérica. Hirschman no es sólo uno de los pioneros más brillantes del «enfoque institucional,» sino también un maestro explicando las posibilidades del cambio progresista. Sin la pretensión de ser capaces de replicar su habilidad analítica o su extraordinaria perspicacia, este volumen ha intentado explorar las contradicciones contemporáneas del desarrollo de una manera que fuera fiel a la insistencia de Hirschman de que hay tener un «prejuicio a favor de la esperanza.»

Hirschman mantuvo este «prejuicio a favor de la esperanza» (véase capítulo 13) a la vista de una realidad empírica que la mayoría hubiera considerado como una base legítima para el pesimismo. El crecimiento y la democracia estuvieron ambos claramente bajo amenaza en Latinoamérica durante la mayor parte del periodo en el que realizó su trabajo, y las estrategias para el desarrollo basadas en la industrialización, que parecieron ser una promesa tan grande en los cincuenta y comienzos de los sesenta, se deshacían por entonces. Hoy las razones para abandonar el optimismo son otras, pero igual de fuertes. La democracia formal ha regresado a la mayoría de los países en Latinoamérica, pero ni las elites egoístas que se interpusieron en el camino hacia el desarrollo en los días de Hirschman, ni las estructuras políticas anacrónicas que mantuvieron esas elites en el poder, se han erradicado. Las tendencias recientes a nivel global son más preocupantes aún.

Los Estados Unidos, cuyo poder ha sido un problema para Latinoamérica en los últimos 150 años, se ha convertido en un problema para el sistema global en su conjunto. Su poder económico y militar desproporcionado,

combinado con un desprecio casi total por los bienes colectivos globales, lo convierten en un peligroso «caudillo brutal.» Tanto si el fin es limitar el caos potencial del calentamiento global mediante la reducción de las emisiones de carbono o la protección de los derechos humanos globales apoyando un tribunal mundial, los EE.UU. se oponen tercamente. Lo que la administración actual de EE.UU. apoya es una variedad del capitalismo global contraria al desarrollo. La innovación y el cambio se han estancado, especialmente en el Sur Global, con el propósito de preservar los intereses creados de las corporaciones que proporcionan el apoyo financiero que la clase política dominante actualmente en los EE.UU. necesita para ganar las elecciones. Los esfuerzos por mantener la protección social están proscritos o se castigan en nombre de la «eficiencia» o de la «responsabilidad fiscal.» El resultado es un mundo que, con algunas excepciones, casi todas ellas en países con la suficiente independencia política como para aislarse de las reglas globales que EE.UU. intenta imponer (p.ej., China), es un fracaso para los ciudadanos comunes del Sur Global.

Al mismo tiempo, la arrogancia cultural y política de EE.UU, combinada con las inseguridades humillantes que acompañan a los fracasos del neoliberalismo global en sus planes de desarrollo, han generado su complemento natural en un movimiento global despiadado que rechaza construir una base material para la expansión de las capacidades humanas y se inclina por un regreso a los «valores tradicionales», que se presume que compensan de alguna forma la desaparición de un futuro material seguro y prometedor. La combinación explosiva de un caudillo brutal y de una oposición despiadada y global contra el desarrollo amenaza con producir una crisis global de una magnitud incluso mayor que la que arrojó al mundo en el caos durante la primera mitad del siglo XX. La convicción de Karl Polanyi de que dos Guerras Mundiales, conectadas por una depresión mundial, deberían haberle enseñado a los líderes mundiales una lección que nunca olvidarían parece haber subestimado la cortedad de miras que trae el excesivo poder.

Así que, ¿por qué situar las posibilidades para la gente normal de expandir sus capacidades y de vivir la vida que valoran por buenas razones en una resistencia en varios niveles y en la interacción sinérgica de las instituciones públicas con los movimientos sociales? ¿Por qué no dedicar nuestras energías intelectuales a diseccionar los peligros «claros y presentes» que amenazan a la comunidad global? La razón más sencilla es que ignorar las posibilidades positivas emergentes distorsiona la realidad empírica tan nocivamente como rechazar la plausibilidad de las direcciones negativas que esa realidad pueda tomar. El análisis cuidadoso de los movimientos sociales, de los procesos políticos y de las innovaciones institucionales asociadas con el cambio progresista contemporáneo debe ser parte de cual-

quier imagen intelectualmente equilibrada de las posibilidades futuras. También hace más sencillo imaginarse nuevas maneras de progresar. No se puede permitir que el tener un prejuicio a favor de la esperanza degenera en un utopismo vacío, pero ese prejuicio, utilizado cuidadosamente y con desapego, es una herramienta útil para los analistas y para aquellos que deben trabajar inmersos en esas realidades.

PARTE I

EL ESTADO EN EL TERCER MUNDO: ENTRE EL DESARROLLO Y LA GLOBALIZACIÓN

CAPÍTULO 1

Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo

A menudo, los académicos que estudian el desarrollo ventilan sus frustraciones intentando identificar quiénes son los culpables de que sus teorías fallen. Recientemente, se vuelve a sentar en el banquillo de los acusados, con gran vehemencia, a uno de nuestros culpables predilectos de siempre. En lugar del campesino aferrado a valores tradicionales (como en los primeros trabajos de los sociólogos normativamente orientados) o del director de una filial de una multinacional, que envía los beneficios a la sede de la compañía matriz en el extranjero (como ocurría en las teorías disidentes que sustituyeron los enfoques anteriores), ahora el que estrangula a la gallina de los huevos de oro de la iniciativa empresarial y el que llena sus bolsillos con rentas improductivas es el Estado burocrático, y, por tanto, se ha convertido nuevamente en el villano protagonista de la historia.

La desilusión, compartida hasta por los estudiosos simpatizantes del Estado poscolonial, ha ayudado a fomentar el cambio, pero el principal instrumento intelectual lo ha aportado el resurgir de los modelos «neoutilitaristas». Tales modelos han expandido rápidamente el ámbito que se otorga a la preeminencia explicativa de la lógica del intercambio de mercado. Es impresionante la profundidad con la que esta perspectiva ha invadido el pensamiento sobre el desarrollo. Sin embargo, ese éxito sin oposición provoca cierta desazón. Ha corrido ya mucha agua bajo el puente desde las primeras explicaciones sobre la lógica del mercado y eso nos hace pensar que se puede perder alguna que otra cosa devolviéndole la preeminencia a esa lógica, como está ocurriendo recientemente¹.

Se requiere un escrutinio escéptico de los argumentos que contemplan la acción estatal como el principal obstáculo para el desarrollo y de ese presupuesto parte este ensayo. Después de que examinemos, aunque sea de manera esquemática y resumida, la lógica de las descripciones neoutilitaristas del Estado, se continuará exponiendo, aún más sucintamente, algunas de las perspectivas histórico-comparativas e institucionales

¹ Cfr. Killick (1986).

que han argumentado que no solamente la actividad reguladora del Estado, sino también la empresarial, son parte necesaria de cualquier transformación económica. Este recorrido por las corrientes de pensamiento generales nos servirá de prólogo para abordar el propósito central de este capítulo, que sería conducir el debate teórico al contexto de las evidencias histórico-comparativas sobre las actividades del Estado en los países del Tercer Mundo².

Los Estados no son bienes de consumo ordinarios, caracterizados por ser sustituibles entre sí. Se observan en una gran cantidad de tamaños, formas y estilos. Es innegable que los funcionarios a veces utilizan la organización del Estado para extraer y distribuir rentas no productivas. También es cierto que todos los Estados llevan a cabo ciertas funciones indispensables para la transformación económica. Es muy poco probable que ambas actividades se distribuyan al azar entre los diferentes Estados. Sin embargo, sólo tenemos un vago sentido del rango de esa variación, por no mencionar de sus causas.

Como punto de partida, podemos imaginar una variedad de Estados que se definirían en función de cómo afectarían al desarrollo. Algunos Estados obtienen grandes cantidades de excedentes, que se invierten de diversas formas, pero que no proporcionan apenas «bienes colectivos», dificultando enormemente con ello la transformación económica. Parece razonable calificar a estos Estados de «predatorios». Un Estado arquetipo de tal clase podría ser Zaire*. En este tipo de Estados, quienes controlan su organización parecen saquear los bienes públicos sin consideración alguna hacia el bienestar de los ciudadanos, de la misma forma que a un depredador no le preocupa el bienestar de su presa³. Otros Estados, sin embargo, han sido capaces de estimular perspectivas empresariales a largo plazo entre las elites del sector privado, y han provisto de los incentivos necesarios para que se realicen inversiones productivas y se reduzcan al mismo tiempo los riesgos aparejados a tales inversiones. Puede que no sean inmunes a la «búsqueda de rentas propias»*, es decir, a usar parte de los excedentes sociales para sus propios fines y los de sus amigos, en vez de utilizarlos

² El concepto de Estado utilizado aquí es una versión de Estado weberiano modificada (como en Rueschemeyer y Evans 1985, 46-48).

* Hoy en día, República Democrática del Congo. (N. del T.)

³ Es importante observar que el uso de depredador y su adjetivo, predatorio, difiere del que hacen otros seguidores del término, como por ejemplo, Lal (1988), y Levi (1988), quienes definen los dividendos de los Estados maximizadores como depredadores.

* En inglés, «rent seeking behaviour». La expresión, acuñada como frase por la economista Ann Krueger en 1974, define el comportamiento del individuo, la organización o la sociedad mercantil que pretender obtener una renta (en el sentido de Adam Smith) mediante la explotación o la manipulación del entorno económico, en vez de mediante el comercio o la producción de riqueza. Suele ser usada para analizar en términos económicos el comportamiento deshonesto de los funcionarios públicos. Véase también el capítulo 2 del presente volumen, p. 65 (N. del T.)

para satisfacer los intereses de la ciudadanía en su conjunto, pero las consecuencias de sus acciones, en general, promueven más que impiden la transformación. Esos Estados pueden considerarse legítimamente como «Estados desarrollistas»⁴. Los nuevos países industrializados (NPI) de Asia del Este se citan normalmente como ejemplos de esa clase de Estados. Aquí nos centraremos en el «primero entre los NPI», Japón, y lo estudiaremos durante el periodo inicial de industrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por último, la mayoría de los países del Tercer Mundo cuentan con «otros modelos de organización estatal». El balance entre actividades predatorias y desarrollistas no está claramente delimitado, sino que varía con el tiempo y depende del tipo de actividades que realicen. Brasil será un caso ilustrativo de ese modelo «intermedio».

Pensar en los Estados como entes que van transformándose de depredadores en desarrollistas es un recurso heurístico, no un fin de la reflexión en sí misma. Ayuda a enfocar la atención sobre la variación estructural. ¿Qué tipo de organización tienen los Estados que se lucran a costa de sus sociedades? ¿Son más o menos burocráticos que los Estados desarrollistas? ¿Debemos pensar en ellos como entes «autónomos» o como entes «cautivos»? ¿Cómo emergen históricamente los Estados desarrollistas? ¿Qué tipo de cambios serían necesarios para que Estados en situación intermedia, cuyo impacto sobre el desarrollo es más ambiguo, puedan entrar en un proceso más cercano al de los Estados desarrollistas?

Es probable que intentar contestar preguntas como éstas sea mucho más fructífero, en la teoría y en la práctica, que condenar al «Estado» como una institución inherentemente contraria al desarrollo. No obstante, son los neoutilitaristas los que han sentado los términos del debate contemporáneo acerca del Estado, y cualquier intento de mejora debe empezar por considerar sus argumentos.

EL ESTADO COMO UN NEXO DE INTERCAMBIO

Los economistas neoclásicos siempre han admitido que «la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico» (North 1981, 20). Sin embargo, lo que consideran un Estado esencial sería un Estado mínimo, «restringido enormemente, cuando no completamente, a la protección los derechos individuales civiles y de propiedad, y a hacer cumplir voluntariamente los contratos negociados privadamente» (Buchanan et al. 1980,

⁴ Cfr. Johnson (1982); White y Wade (1988).

* En inglés, «public choice». En muchos textos de economía la expresión no se traduce. Cuando ello ocurre, la traducción más común es «elección pública». La teoría de la elección pública o «public choice» es un conjunto de instrumentos de análisis económico con los cuales se estudia el funcionamiento y los problemas del gobierno democrático, un campo de estudio normalmente reservado a la ciencia política y a la sociología. (N. del T.)

9). En su forma neoclásica mínima, el Estado podía considerarse ciertamente como algo exógeno, como una «caja negra», cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Los neoutilitaristas, sin embargo, se han convencido de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado son demasiado importantes como para dejar cerrada esa caja negra. Y lo que es más importante, han decidido tratar de aplicar las «herramientas usuales que explican la optimización individual de preferencias» al análisis del Estado (Srinivasan 1985, 41).

La teoría de la «elección pública»⁵ ha producido la versión predominante y más conocida de la visión neoutilitarista del Estado⁵. La teoría de la elección pública acerca del Estado no hace afirmaciones peyorativas sobre la estupidez, las actitudes conservadoras tradicionales o la falta de experiencia dentro de la organización del Estado. Al contrario, asume únicamente que los funcionarios públicos, al igual que el resto de actores sociales, son maximizadores racionales*. Los titulares de los cargos públicos requieren el apoyo de sus bases políticas para sobrevivir, y estos últimos les exigen a su vez suficientes incentivos para seguir apoyándolos. La relación de intercambio entre los titulares de los empleos públicos y aquellos que les apoyan es la esencia del Estado. Los titulares de los cargos públicos pueden proporcionar recursos directamente a aquellos que les apoyan (subsidios, préstamos baratos, empleos, contratos, represas, agua, etc.). Otra opción que tienen disponible es usar su poder como legisladores para generar rentas reduciendo las posibilidades de que operen las fuerzas del mercado, regulando las importaciones (se otorgan licencias a un número limitado de productores y se prohíbe la introducción de nuevos productos), etc. Los funcionarios pueden también quedarse con una parte de ese beneficio en esos casos. Lo que es más, se conjetura que «la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos» (Krueger 1974, 293).

La relación simbiótica que está involucrada en la creación de rentas se refuerza circularmente. Aquellos que apoyan a los titulares de cargos públicos, y cuyo poder económico procede originalmente de actividades productivas, se volverán probablemente cada vez más dependientes de las rentas estatales y, por tanto, buscarán que se expandan esos refugios rentistas cada vez más. En sentido inverso, puesto que los beneficios en las economías de búsqueda de rentas propias se desvían claramente hacia aquellos que crean y se benefician de la existencia de esos refugios rentistas, aumentará el control de esos recursos por aquellos involucrados en ese sec-

⁵ Véase Buchanan et al. (1980); Niskanen (1971); Auster y Silver (1979).

* Es decir, sujetos que buscan obtener el máximo de beneficios incurriendo en el mínimo de costos a través de un cálculo racional de costo-beneficio. (N. del T.)

tor en proporción al del resto de sectores de la actividad pública y, por extensión, su poder político.

Las consecuencias que tiene esta clase de explicación para el desarrollo económico son obvias. A medida que los Estados aumenten su tamaño, el número de sus funciones y la cantidad de recursos que controlan, la proporción de la actividad económica que se incorpore a los refugios rentistas crecerá de manera correspondiente y, con ello, declinarán la eficiencia y el dinamismo económicos. Inversamente, en la medida en que puedan disminuirse el poder económico y las prerrogativas del Estado, las perspectivas para el crecimiento, la eficiencia y el bienestar crecerán. Por tanto, el campo de acción del Estado debe reducirse al mínimo y cuando sea posible el control burocrático debe reemplazarse por los mecanismos del mercado. El rango de funciones del Estado que se consideran aptas de sustituirse por el control del mercado varía según los autores, pero algunos llegan a especular con la posibilidad de utilizar «recompensas» y otros incentivos para inducir a «mercenarios» y a otros ciudadanos particulares a que sean ellos los que procuren, al menos parcialmente, la defensa del Estado (Auster y Silver 1979, 102).

Sería una necedad negar que la visión neoutilitarista captura una característica relevante del funcionamiento de muchos Estados. Ciertamente, la búsqueda de rentas propias (conceptualizada más primitivamente como corrupción) ha sido siempre un aspecto bien conocido de cómo operan los Estados del Tercer Mundo. En ciertos aspectos, el punto de vista neoutilitarista es superior a la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral. Incluso, la afirmación neoutilitarista de que las políticas de Estado «reflejan los intereses creados de la sociedad» (Colander 1984, 2) retoma parcialmente algunos de los puntos de vista originales de Marx y los convierte en presupuestos que parecerían caracterizar las políticas públicas. Las perspectivas neoutilitaristas pueden también conducir a políticas públicas útiles cuando su objetivo es determinar cuáles son las clases de actividad estatal más susceptibles de desviación como consecuencia de la búsqueda de rentas propias. Un ejemplo de ello sería la indicación de Krueger (1974) de que establecer cuotas a las importaciones se presta probablemente más a la formación de alianzas dirigidas a la búsqueda de rentas que los aranceles aduaneros. El pensamiento neoutilitarista, como explicación de uno de los aspectos del comportamiento de los burócratas estatales, es una contribución importante. Ahora bien, ese mismo pensamiento, como teoría maestra monocausal, capaz de explicar *todos* los aspectos de la acción estatal, es muy problemático, pero es en eso en lo que tiende a convertirse en manos de sus adherentes más convencidos.

Analizar el comportamiento de los titulares de cargos públicos como si fueran sujetos totalmente independientes es un dudoso punto de partida.

Hasta la más primitiva actividad del Estado, la coerción, requiere de un instrumento que actúe colectivamente y no como una suma de individuos. Un negocio ilegal que ofrece protección, pero donde sus matones celebran tratos por separado cada vez que tienen ocasión de ello, no durará mucho tiempo, y entre mayor sea la organización coercitiva involucrada, más complejo será el problema. Sin la existencia de una lógica poderosa que motive a que el comportamiento individual se oriente obligatoriamente hacia metas colectivas, el Estado no sería ni siquiera capaz de desempeñar su actividad mínima de hacer cumplir los acuerdos entre particulares. Hasta el Estado más pequeño requiere que los titulares de los cargos públicos redefinan sus fines individuales para que sus motivaciones se alineen con los fines colectivos.

Si ignoramos este problema y asumimos que la organización del Estado ha logrado la suficiente congruencia colectiva como para poder cumplir con su actividad mínima de eliminar el uso de la fuerza y el fraude en las relaciones de intercambio, surge otro problema teórico igual de serio: ¿qué es lo que impide que ese Estado mínimo se dedique al negocio de la búsqueda de rentas propias? Dentro de la lógica de los argumentos neoutilitaristas, no hay ninguna razón para que aquellos que tienen el monopolio de la violencia se conformen simplemente con ser los guardianes, y tendrían toda la motivación para intentar expandir indefinidamente sus refugios rentistas. Una adherencia estricta a la lógica neoutilitarista hace que sea irrealizable un Estado que se circunscriba a aquellas acciones necesarias para el mantenimiento del intercambio voluntario bilateral, que es el *sine qua non* de la vida económica para los neoutilitaristas. El reconocimiento de ese problema es el que induce a los economistas con más preocupaciones históricas e institucionales a introducir principios complementarios a las motivaciones individuales. La apelación de North a la ideología y al concepto de «legitimidad» es un ejemplo de ello. Aunque ceñirse a la ideología y a la legitimidad podría no bastar para resolver el problema, permite al menos reconocer que una visión del Estado construida sobre un modelo de maximizadores individuales de utilidad y relaciones de intercambio no es adecuada.

Teniendo en cuenta los problemas teóricos inherentes al punto de vista neoutilitarista, también podríamos preguntarnos: ¿qué predicciones realiza esa corriente de pensamiento con respecto a la eficiencia relativa de los distintos tipos de estructura del Estado? En principio, podríamos imaginarnos una teoría neoutilitarista acerca de cómo el Estado desarrollista debería organizarse internamente y de cómo debería vincularse con la sociedad. La preferencia por una variedad restringida de actividades estatales no debería impedir tampoco que se llevasen a cabo indagaciones sobre cómo sería mejor estructurar el desarrollo de esas actividades. En la práctica,

como hemos visto, la idea neoutilitarista acerca de la maximización individual dificulta que pueda contribuir a nuestra comprensión de las organizaciones colectivamente congruentes. El problema se complica por el hecho de que los neoutilitaristas creen que cualquier tipo de intervención estatal a favor de la transformación económica probablemente tendrá un «efecto perverso»⁶ que impedirá que se logre la transformación deseada. Están, como dice Levi (1988, 24), «obsesionados por demostrar el impacto negativo del gobierno en la economía». Si esa suposición es cierta, ni siquiera es claro que una organización estatal «eficiente» sea superior a una vacilante e inepta. Si lo menos es bueno y lo mínimo todavía mejor, cualquier cosa que disminuya la capacidad del Estado para actuar es algo bueno. Es difícil construir una teoría de la organización estatal positiva si se parte de la actitud de que «la única burocracia buena es una burocracia muerta».

Los neoutilitaristas tampoco parecen tener expectativas positivas con relación a la relativa eficiencia que puedan tener los distintos tipos de mecanismos existentes entre el Estado y la estructura social que lo rodea para el desarrollo. Según ellos, puede que los burócratas autónomos pueden ser enormemente codiciosos, pero los titulares de cargos públicos que dependan de sus bases políticas crearán sus lealtades en perjuicio del interés general. Por tanto, la corriente neoutilitarista parece ser implícitamente la que más se acerca a la de los «marxistas estructurales»⁷. El Estado debería ser «relativamente autónomo», en el sentido de estar limitado por los requerimientos de la acumulación de capital, pero sin estar conectado estrechamente o depender de elites privadas específicas.

El punto de vista neoutilitarista espera por lo general que la acción del Estado se asocie probablemente con resultados negativos para el desarrollo, pero ofrece únicamente indicaciones enormemente vaporosas acerca de cómo la estructura de los Estados desarrollistas se diferenciaría de la estructura de los Estados predatorios. Para obtener un conjunto de expectativas más rico sobre las consecuencias que tienen las variaciones en la estructura estatal es necesario estudiar otra tradición de obras académicas acerca del Estado.

PERSPECTIVAS HISTÓRICAS SOBRE LOS ESTADOS Y LOS MERCADOS

Una larga tradición de estudiosos, que se remonta al menos hasta List (1966 [1855]), en la que se incluyen a algunos de los teóricos más importantes de la industrialización temprana y otros posteriores, se ha enfocado en

⁶ Cfr. Hirschman (1989).

⁷ Véase, por ejemplo, Poulantzas (1973).

el papel histórico del Estado para la industrialización. Entre sus filas se cuentan algunos de los defensores más ardientes de la idea de que una determinada organización eficiente del Estado es un ingrediente esencial para una exitosa industrialización. White y Wade (1988, 1) argumentan, por ejemplo, que «el fenómeno del exitoso “desarrollo tardío”... debería comprenderse... como un proceso en el que la intervención de los Estados ha sido estratégica y fundamental mediante el control de las fuerzas de mercado domésticas e internacionales y su reconducción hacia los intereses de la economía nacional».

Esa tradición representa también una crítica a la suposición de que el intercambio es una actividad «natural», que sólo requeriría una estructura institucional mínima. Hace cuarenta años, Polanyi nos recordó que «la propensión natural hacia el intercambio de bienes», propugnada por Smith, no había sido suficiente para conducir al éxito al mercado inglés. Al contrario, Polanyi (1957, 140) argumentaba que «[e]l camino al libre mercado se abrió y se mantuvo abierto por un crecimiento enorme, continuo y organizado centralmente del intervencionismo». Desde el comienzo, según Polanyi, la existencia del mercado se ha entremezclado, no solamente con todo tipo de vínculos sociales, sino también con las formas y las políticas del Estado.

Observando las sociedades de mercado ya establecidas, Weber llevó esta línea de razonamiento aún más lejos, argumentando que el funcionamiento de la gran empresa capitalista dependía de que estuviera disponible un tipo de orden que sólo un Estado burocrático moderno podría proveer. En sus palabras, «el capitalismo y la burocracia se encontraron el uno al otro y están íntimamente ligados». La afirmación de Weber acerca de esa relación íntima estaba, por supuesto, basada en una concepción de la organización burocrática del Estado que era la imagen inversa de la noción neoutilitarista. Los burócratas de Weber estaban preocupados únicamente por cumplir con sus tareas y por contribuir a los fines generales de la organización estatal en su conjunto. El uso de las prerrogativas de la función pública como medio para maximizar el interés privado era, para Weber, una característica de las formas preburocráticas más tempranas.

Para Weber, el Estado era útil para los que operaban en los mercados precisamente porque las acciones de los funcionarios que ocupaban los cargos públicos obedecían a una lógica bastante diferente a la del intercambio utilitarista. La capacidad del Estado de favorecer los mercados y la acumulación capitalista dependería de que la burocracia fuese una entidad colectivamente congruente, en la que los individuos viesan en la continuidad de los objetivos de la corporación el mejor medio para maximizar sus propios intereses. La congruencia colectiva requería que las personas que desempeñaran individualmente los cargos con poder estuviesen, hasta cierto grado, aisladas de las demandas de la sociedad que les rodeaba. A su vez, el

aislamiento se vería estimulado por sí mismo, ya que conferiría una posición distintiva y de privilegio a los burócratas. La acumulación de experiencia, a través de la contratación meritocrática, y la existencia de oportunidades de desarrollar una carrera profesional bien remunerada a largo plazo, también eran esenciales para la eficiencia de la burocracia. En pocas palabras, Weber vio la construcción de una estructura organizativa sólida y autoritaria como un prerrequisito necesario para el funcionamiento de los mercados.

El trabajo de Gerschenkron (1962) sobre el desarrollo tardío hace honor a Weber, centrándose en las contribuciones específicas que la organización del Estado aporta a la superación de los problemas creados por la separación entre el nivel de actividad económica requerida para el desarrollo y la variedad existente de redes sociales. Los industriales contemporáneos que tuvieron que enfrentar las nuevas tecnologías de producción con capitales excedentes insuficientes, debido a que los mercados privados no habían sido capaces de acumularlos, tuvieron que confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos que necesitaban. En lugar de proporcionar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, ahora el Estado organizaba activamente un aspecto fundamental del mercado. El argumento de Gerschenkron también introduce un nuevo problema, el de la aceptación de los riesgos. La clave del problema que enfrentan las autoridades intervencionistas en nuestros tiempos reside en que, por un lado, no existen las instituciones que permitan distribuir los grandes riesgos mediante una red amplia de propietarios de capital y, por otro lado, los capitalistas individuales tampoco son capaces, ni están interesados, en asumirlos o en soportar sus consecuencias. En estas circunstancias, el Estado debe subrogarse en el papel de los empresarios.

Con mucho más detalle, Hirschman destaca que el espíritu empresarial es el ingrediente ausente en las concepciones del desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los Estados desarrollistas «muy tardíos» del siglo XX en el Tercer Mundo, Hirschman argumenta que «el capital», en el sentido de un excedente potencial que puede ser invertido, no es el elemento principal del que carecen los países en vías de desarrollo. De lo que carecen es de una actitud empresarial, en el sentido de voluntad para arriesgar el excedente con el que se cuenta invirtiéndolo en actividades productivas o, como expresa Hirschman (1958, 35), lo que está ausente es «la percepción de oportunidades para invertir y su transformación en inversiones reales». Si lo esencial es darse cuenta de que «maximizar el beneficio supone tomar decisiones», como lo afirma Hirschman (p. 44), entonces la actividad del Estado debería hacer que el capital privado reaccionase manifiestamente frente a ella. Debería proveer incentivos «desequilibrantes», que estimularan a que los capitalistas privados invirtieran y, al mismo

tiempo, se prepararan para eliminar las trabas que crean obstáculos a la inversión.

Para conseguir desarrollo, desde la perspectiva de Gerschenkron o, aún más claramente, desde la de Hirschman, no es suficiente la capacidad de hacer cumplir las reglas previsiblemente, por más necesaria que sea. Una burocracia al estilo prusiano bien podría ser eficiente en prevenir el uso de la fuerza o el fraude, pero el tipo de sustitución empresarial de la que habla Gerschenkron, o el tipo de estímulo sutil de la iniciativa privada que destaca Hirschman, requerirían algo más que una estructura administrativa corporativamente coherente e independiente. Ese tipo de burocracia exigiría una aguda inteligencia, predisposición a la inversión, una agencia* activa y respuestas complejas frente a una realidad económica cambiante.

Los enfoques de Gerschenkron y Hirschman hacen que la relación entre la «capacidad» y la «independencia» (o «autonomía») del Estado sea más ambigua. Ya que la congruencia corporativa claramente requiere algún grado de aislamiento de la estructura social circundante, la capacidad del Estado para actuar como una organización eficiente depende hasta cierto grado de su autonomía. Los argumentos neomarxistas acerca de la necesidad de una «autonomía relativa del Estado» frente a las demandas particulares de los capitalistas individuales refuerzan la idea de una relación positiva entre la capacidad y la autonomía⁸. Sin embargo, para que el Estado autónomo sea eficiente, la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios para su desarrollo deberían ser fácilmente reconocibles. Pero en un contexto de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la configuración del proyecto de acumulación debe descubrirse, casi que inventarse, y su desarrollo exige vínculos estrechos con el capital privado.

En tanto que las distintas corrientes históricas comparativas nos dan los elementos iniciales de un enfoque positivo acerca de cómo podría organizarse internamente un Estado eficiente, son ambiguas en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones eficientes entre el Estado y la sociedad. Mientras que la visión de Weber es consistente con el tipo de autonomía propuesta por Poulantzas, que pareciera favorecer la lógica neoutilitarista, los argumentos de Gerschenkron o Hirschman requieren un Estado mucho más «arraigado» en la sociedad⁹.

* El término «agencia» se utiliza aquí en el contexto de la historia y la sociología, donde se usa para denominar la acción transformadora de un sujeto o de una organización dentro de la sociedad. (N. del T.)

⁸ Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

⁹ Para una discusión sobre el «arraigo», cfr. Granovetter (1985).

Los argumentos históricos neoutilitaristas y comparativos tienen una cosa en común: se aplican a un espectro similar de casos. A menos que un Estado esté lo suficientemente inmerso en el mundo moderno como para hacer de la transformación económica una meta que no pueda ignorar, muchas de las preguntas planteadas por ambas corrientes de pensamiento quedan sin respuesta. Asimismo, a menos que los intereses privados y las fuerzas del mercado tengan una relevancia notable en el proceso de transformación económica (o en su inexistencia), la resonancia y la tensión entre Estado y mercado, que son esenciales en ambas perspectivas, probablemente adoptarán formas bastante distintas de aquellas esperadas por cualquiera de los dos enfoques. En resumen, la aplicación de estos argumentos a sociedades tradicionales o a Estados comunistas requeriría de una revisión y ampliación considerables. Finalmente, mientras que la mayoría de los argumentos se aplican, en principio, tanto a los países avanzados industrialmente como a los países en vías de desarrollo, se aplican con mayor fuerza a las situaciones en las que se están produciendo en la práctica transformaciones estructurales como, por ejemplo, cuando se pasa de la agricultura a la industria como forma de producción económica principal. Por tanto, el análisis avanzará probablemente más si se comparan entre sí los Estados del Tercer Mundo, estudiando algunos Estados claramente ineficientes y otros relativamente eficientes. Empezaremos examinando el caso del que sería probablemente el Estado predatorio por excelencia: Zaire bajo Mobutu.

UN ESTADO PREDATORIO: ZAIRE

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko obtuvo el control sobre Zaire en 1965, él y su séquito dentro de la organización del Estado comenzaron a forjarse enormes fortunas personales con los ingresos generados por la exportación de la impresionante riqueza mineral del país. Durante las dos primeras décadas del gobierno de Mobutu, el PIB per cápita de Zaire declinó anualmente en un 2,1% (World Bank 1988), conduciendo gradualmente al país hacia el fondo de la jerarquía mundial de naciones y dejando a su población en una miseria igual o peor a la que sufría bajo el régimen colonial belga. Zaire es, resumiendo, el caso típico de Estado predatorio que debiéramos esperar que prevaleciera si fuera cierta la lógica neoutilitarista. La preocupación de la clase política por la búsqueda de su propio beneficio ha convertido al resto de la sociedad en su presa.

Lo que Zaire no demuestra, sin embargo, es que la excesiva burocratización sea el núcleo del problema. Al contrario, la mayoría de las descripciones del Estado de Zaire parecen reivindicar a Weber. Callaghy (1984, 32-79) resalta sus cualidades patrimonialistas, es decir, la mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que Weber argumentó que retardaban el

desarrollo capitalista. Fiel a la tradición patrimonial, el control de la organización del Estado está concentrado en un pequeño grupo de individuos personalmente relacionados. En el pináculo del poder está la «camarilla presidencial», que consiste en «50 individuos de la familia del presidente que son los de su mayor confianza, y que ocupan las posiciones más lucrativas y trascendentales, tales como el Consejo Judicial, la Policía Secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina del Presidente, etc.» (Gould 1979, 93). Le sigue la «hermandad presidencial», quienes no son parientes del presidente, pero cuyas posiciones siguen dependiendo de los contactos personales que mantengan con éste, su camarilla y entre ellos mismos.

Uno de los aspectos más sobresalientes del Estado de Zaire es el grado en el que «la invisible mano del mercado» domina el comportamiento administrativo, una vez más, casi como si fuera una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre cómo funcionan probablemente los aparatos del Estado. Un arzobispo de Zaire (citado en Callaghy 1984, 420) describe la situación de la siguiente manera:

¿Por qué en nuestros tribunales sólo se satisfacen los derechos ciudadanos si se le paga al juez generosamente? ¿Por qué viven los prisioneros olvidados en sus prisiones? Porque no tienen a nadie que pueda pagarle al juez que tiene sus expedientes a mano. ¿Por qué en nuestras oficinas que administran los servicios públicos se le exige a la gente que vuelva día tras día para obtener lo que se les debe? Porque si no le pagan al empleado, no se les atiende.

El presidente Mobutu caracterizó al sistema de una manera bastante parecida cuando dijo:

Todo está a la venta, todo se puede comprar en nuestro país. Y en ese tráfico, tener una tajada del poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en adquisición ilícita de dinero o de otros bienes (citado en Lemarchand, 1979, 248; Young, 1978, 172).

El predominio de estrictas éticas de mercado puede parecer al principio inconsistente con lo que Callaghy (1984) llama el «temprano Estado absolutista moderno», pero en realidad es bastante consistente con él. El personalismo y el robo en lo más alto del sistema destruyen cualquier posibilidad de que haya reglas de conducta que orienten el comportamiento de los más bajos niveles de la burocracia, reinando sin oposición la maximización del beneficio individual. Al mismo tiempo, el comportamiento mercantilista de la propia organización del Estado hace que sea casi una imposibilidad que se desarrolle una burguesía orientada hacia las inversiones productivas a largo plazo. Con una burocracia cuya consigna es «haz de la búsqueda de la

riqueza y el dinero una obsesión» (Tshitenji-Nzembele, citado en Lemarchand 1979, 249), hay que considerar loco y no empresario a cualquiera que se arriesgue a realizar una inversión a largo plazo.

Al menos, Mobutu logró construir una organización represiva con el mínimo de coherencia corporativa necesaria para eliminar a los competidores potenciales, pero sólo gracias al patronazgo de otros Estados más eficientes. Como explica Gould (1979, 93) con toda crudeza, «la burguesía burocrática debe su existencia al apoyo exterior en el pasado, que todavía continúa». El Banco Mundial, y también las naciones de Occidente, han ayudado al régimen de Mobutu, pero en los momentos críticos (por ejemplo, en Shaba en 1978) las tropas belgas y las francesas han proporcionado el *sine qua non* de su permanencia en el poder (Hull 1979). Así pues, Mobutu es sólo una débil comprobación de los límites hasta los cuales la maximización individual del beneficio puede existir como forma de gobierno sin socavar incluso la organización represiva necesaria para la supervivencia del régimen¹⁰.

Zaire confirma nuestra sospecha inicial de que no es la burocracia la que impide el desarrollo, sino la falta de capacidad de una estructura del Estado para comportarse como tal. No obstante, ello plantea algunos problemas a las definiciones convencionales sobre la autonomía del Estado. Por un lado, en este caso el Estado como entidad colectiva es incapaz de formularse objetivos o hacerlos cumplir. Ya que las decisiones se ponen descaradamente a la venta para ser adquiridas por las elites privadas, el Estado como tal no tiene autonomía. Pero es precisamente por esa misma razón que el Estado de Zaire no está obligado por ningún conjunto de intereses sociales y, en este sentido, es muy autónomo. La combinación de una organización internamente débil y de vínculos externos individualizados produce una dominación absolutista incongruente, que no mejora en ningún caso la capacidad transformadora del Estado.

LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

Mientras que Estados como el de Mobutu demuestran en la práctica las perversiones pronosticadas por las visiones neoutilitaristas del Estado, en otra parte muy alejada del mundo un grupo distinto de nuevas naciones estaban experimentando en esa época un cambio histórico más problemático para la perspectiva neoutilitarista. A finales de los años setenta, el éxito económico de los NPI más destacados de Asia del Este (Taiwán y

¹⁰ Obviamente, un análisis completo, tanto del carácter original del régimen, como de su persistencia, requeriría una atención más cuidadosa a la naturaleza de la estructura social del Estado de Zaire (para una aproximación general a la cuestión del Estado y del desarrollo, partiendo de un análisis de la estructura social; véase Migdal 1988).

Corea), se explicaba cada vez más como un fenómeno que dependía considerablemente de la participación activa del Estado. Amsden (1979) argumentaba que Taiwán no era el modelo de economía de mercado que publicitaban sus consejeros estadounidenses, ni tampoco el ejemplo de dependencia que publicitaban sus detractores, sino un exitoso caso de estatismo. Hasta los observadores con una inclinación neoclásica¹¹ reconocieron la centralidad del Estado en la rápida industrialización de Corea. Sin embargo, el crédito por haber denominado a Taiwán y a Corea «Estados desarrollistas» se le debería conceder muy probablemente a los investigadores asociados al Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex¹². A su vez, este grupo parece haberse inspirado, al menos parcialmente, en el creciente interés hacia finales de los setenta por el Estado que sirvió como modelo, en distintos sentidos, para Taiwán y Corea: Japón.

Ninguno de estos Estados son modelos de virtud. Durante ciertos periodos, sus regímenes han parecido ser más depredadores que desarrollistas –por ejemplo, durante el gobierno del Kuomintang (KMT) en Taiwán, o el régimen de Rhee en Corea– y aun gozando de su éxito desarrollista, no han sido en absoluto inmunes a la corrupción. Adicionalmente, debe reconocerse que hay diferencias importantes entre ellos en términos tanto de sus estructuras internas como de las relaciones entre sociedad y Estado. A pesar de todo ello, han tenido, en conjunto, una función desarrollista, y probablemente el mejor punto de partida para una comprensión inductiva de las características de la organización y de las estructuras sociales que permiten al Estado desempeñar una actividad desarrollista es buscar rasgos compartidos entre ellos.

La descripción de Johnson (1982) del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) japonés proporciona una de las pocas imágenes detalladas disponibles del «Estado desarrollista» en acción. Dejando a un lado si su descripción exagera o no el peso relativo de la acción estatal que produjo los índices impresionantes de industrialización del Japón, es fascinante porque se corresponde claramente con lo que sería un desarrollo complejo de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años de escasez de capital que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el Estado japonés actuó como sustituto de un mercado donde no había capital, mientras que al mismo tiempo trataba de «estimular» las decisiones que condujeran hacia inversiones productivas. Las instituciones del Estado, desde el Servicio Postal de Ahorro hasta el Banco de Desarrollo japonés, fueron cruciales para conseguir el capital inversionista necesario para la industria. La voluntad de las instituciones estatales fi-

¹¹ Véase, por ejemplo, Jones y Sakong (1980).

¹² Véase White y Wade (1984), revisado en White (1988).

nancieras de avalar índices de endeudamiento industrial en relación con el valor del capital social en niveles desconocidos en Occidente fue un ingrediente fundamental para la expansión de las nuevas industrias. La importancia cardinal del Estado en la provisión de nuevo capital le permitió también desarrollar una «racionalización industrial» y una «política estructural industrial» (Johnson 1982, 27-28). El MITI estaba en una posición perfecta para «maximizar la adopción de decisiones inducidas», gracias a su competencia para aprobar préstamos a la inversión concedidos por el Banco para el Desarrollo de Japón; su autoridad para distribuir las divisas necesarias para los negocios del sector industrial y para otorgar licencias de importación de tecnología extranjera; su capacidad de conceder exenciones fiscales; y, por último, su capacidad para articular «carteles* bajo control administrativo» que regulasen la competencia en el interior de una industria¹³.

La organización administrativa que supervisó la transformación industrial del Japón fue tan impresionante como la transformación misma. Algunos pueden considerar una hipérbole la caracterización que hace Johnson (1982, 26) del MITI como «sin duda, la mayor concentración de fuerza intelectual en Japón», pero pocos negarían el hecho de que el crecimiento económico extraordinario de éste país después de la guerra ocurrió gracias a la presencia de «una burocracia poderosa, talentosa y prestigiosa económicamente». Tampoco se discute que, al menos hasta hace poco tiempo, «los organismos administrativos estatales atraieron a los graduados mejor preparados de las mejores universidades del país, y que los cargos funcionariales de mayor jerarquía dentro de los ministerios oficiales fueron y siguen siendo los cargos más prestigiosos en Japón» (p. 20). La capacidad del examen de Estado para seleccionar a los graduados más brillantes de entre las mejores universidades se evidencia en la proporción de no aprobados. Sólo un 2% o un 3% de los que realizan el examen en un año dado consiguen aprobarlo (p. 57).

El Estado desarrollista japonés tiene claramente un componente weberiano. Los funcionarios tienen el estatus especial que Weber pensó que era esencial para que pudiera existir una verdadera burocracia. Gozan de carreras profesionales a largo plazo dentro de la burocracia y, generalmente, actúan de conformidad con las reglas y con las normas establecidas. En general, la maximización individual debe producirse mediante el respeto de las reglas burocráticas y no por la vía de la explotación de las oportunidades presentadas por una mano invisible.

* Se llama cartel a un grupo de empresas que actúa de manera concertada para evitar fundamentalmente las presiones competitivas del mercado y la entrada de nuevos participantes en el mismo. (N. del T.)

¹³ Véase Johnson (1982, 236).

Las aserciones weberianas sobre la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática se confirman en el caso japonés, pero también pone de manifiesto la necesidad de ir más allá de ellas. Todas las descripciones del Estado japonés subrayan el carácter indispensable de la existencia de redes informales, internas y externas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas son cruciales para la coherencia de la burocracia. Johnson (1982, 59) destaca la importancia central del *gakubatsu*, es decir, de los lazos entre los compañeros de clase de las universidades de elite de entre las cuales se reclutan a los empleados públicos, y, particularmente, el «*batsu* de todos los *batsu*», que aglutina a los graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio, y de la que provinieron un 73% de los altos puestos burocráticos en 1965.

Las redes informales dan a la burocracia una coherencia interna y una identidad corporativa que la meritocracia por sí sola no podría proveer, pero el carácter y las consecuencias de estas redes dependen fundamentalmente del proceso estricto de selección mediante el cual se escoge a los funcionarios del servicio civil. El hecho de que las capacidades formales tradicionales sean el requerimiento primordial para entrar en la red, en vez de las relaciones clientelistas o las lealtades, hace mucho más probable que el desempeño eficiente sea un atributo valorado por los miembros leales de los distintos *batsu*. El resultado general es una especie de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» robustecen la estructura de la organización formal, de la misma manera en la que «los elementos no contractuales del contrato» descritos por Durkheim refuerzan el mercado¹⁴.

Las redes externas que conectan a las elites corporativas privadas y del Estado son aún más importantes. Como nos explica Nakane (citado en Okimoto 1989, 170), «la red administrativa se encuentra más entrelazada con la sociedad japonesa que probablemente ninguna otra en el mundo». La política industrial del Japón depende fundamentalmente del laberinto de vínculos que conectan el MITI con los industriales más importantes. Según Okimoto (1989, 157), el director jefe de la oficina sectorial del MITI puede pasar la mayor parte de su tiempo relacionándose con el personal más importante de las empresas. Las vinculaciones entre la burocracia y las personas poderosas del sector privado se refuerza mediante el papel de los antiguos empleados del MITI, quienes a través del *amakudairi* (la «caída del cielo» que supone el retiro anticipado) terminan ocupando posiciones cruciales, no sólo en empresas concretas, sino también en las asociaciones industriales y paraestatales que integran «el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de la política pública, don-

¹⁴ Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

de se realiza gran parte del largo y dispendioso trabajo que requiere el consenso» (p. 155).

La relevancia de los vínculos externos ha llevado a algunos a defender que la eficiencia del Estado emerge «no de su capacidad propia e inherente, sino de la complejidad y de la estabilidad de su interacción con los participantes del mercado» (Samuels 1987, 262). Este punto de vista puede ser un elemento corrector útil para algunas descripciones, como la de Johnson, que tiende a subrayar en exceso la capacidad del MITI para actuar de manera autoritaria en vez de construir el consenso, aunque presentar las redes externas y la coherencia corporativa como explicaciones mutuamente excluyentes supone no comprender adecuadamente la cuestión.

Si el MITI no fuera una organización excepcionalmente competente y cohesionada no podría participar en las redes externas de la manera en que lo hace. El MITI tendría poco que ofrecer al sector privado si no fuera autónomo, en el sentido de ser capaz de formular independientemente sus fines y de poder depender de quienes trabajan en ese organismo para garantizar que se desarrollen esos fines, que deben percibirse como un asunto importante para sus carreras individuales. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que enfrenta el capital privado, ayudándole a este último en conjunto a alcanzar soluciones que serían difíciles de lograr de otro modo, aun dentro del altamente organizado sistema industrial japonés. Esta autonomía arraigada, que es precisamente la imagen invertida de la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, es el elemento fundamental de la eficiencia del Estado desarrollista, que depende de la capacidad de construir una combinación aparentemente contradictoria entre el aislamiento burocrático weberiano y una profunda implantación dentro de la estructura social inmediata.

LAS DINÁMICAS DE LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

Una exposición completa del Estado desarrollista requeriría estudiar las variaciones sustanciales al modelo japonés que pueden verse en Corea y Taiwán¹⁵. Tal examen comparativo, que desafortunadamente no puede hacerse aquí, se traduciría en varias correcciones y ajustes importantes al marco teórico presentado hasta este momento. Hay, sin embargo, un punto demasiado importante como para poder ignorarlo. La imagen estática del Estado desarrollista debe reemplazarse por una más dinámica.

¹⁵ Para algunas discusiones recientes del rol del Estado coreano en la industrialización, véanse Chen (1987), Choi (1987), B. K. Kim (1987), E. M. Kim (1987), K. W. Kim (1987) y Woo (1991). Sobre el Estado de Taiwán, véase Amsden (1979, 1985), Cheng (1987), Gold (1986), Pang (1987) y Wade (en prensa). Para argumentos comparativos, véase Deyo (1987) y, especialmente, Cumings (1987).

La idea de que los Estados del Asia del Este son desarrollistas es reciente. El régimen del general Rhee en Corea y el del KMT en Taiwán eran seguramente más predatorios que desarrollistas. Sin embargo, su legado histórico contenía los fundamentos de los éxitos sucesivos. Cuando esos Estados iniciaron el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, contaban ya con largas tradiciones burocráticas y con una considerable experiencia en la intervención económica directa, aunque algunas de esas intervenciones hubieran sido desastrosas. La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias produjeron en todos ellos contextos sociales muy inusuales. Las elites, tradicionalmente agrarias, estaban dispersas; los grupos industriales estaban desorganizados y carecían de capital suficiente; el capital extranjero se canalizaba mediante la organización del Estado. Así, a causa de lo que fueron en gran medida eventos exógenos, se aumentó cualitativamente la autonomía del Estado en términos de la dinámica doméstica. La combinación de la capacidad burocrática, históricamente acumulada, con la autonomía generada por la coyuntura colocó a esas estructuras del Estado en una posición bastante excepcional.

A su vez, esta autonomía se encontraba determinada por el contexto internacional, geopolítico y económico, que indujo la convicción, primero, de que una rápida industrialización era necesaria para la supervivencia del régimen y, luego, que la competitividad en las exportaciones era esencial para la industrialización. El objetivo de la industrialización hizo que se realizaran ensayos para aumentar el crecimiento del capital industrial local. Esta autonomía excepcional permitía al Estado controlar (al menos al principio) la formación de los vínculos que ataban al capital con el Estado. Esta coyuntura hizo posible la implantación de la fuerte autonomía que caracterizó a estos Estados durante los periodos más impresionantes de su crecimiento industrial.

Una autonomía fuertemente arraigada depende de la existencia de un proyecto compartido entre una organización burocrática muy desarrollada, con una capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica, y un conjunto de actores privados, relativamente organizados, quienes pueden proporcionar conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas. En contraste con la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, que parece reforzarse a sí misma, la autonomía ha sido su propio sepulturero en gran medida, lo que no deja de ser sorprendente. Su éxito como mecanismo para estructurar la acumulación de capital industrial cambió la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. El capital privado se hizo menos dependiente de los recursos que proveía el Estado y, consecuentemente, el control relativo de este último se redujo. Hasta se alteró la capacidad de la organización del Estado para atraer las lealtades de los «graduados más capacitados de las mejores universidades», una vez que las carreras privadas comenza-

ron a estar mejor remuneradas. Paralelamente, el crecimiento económico fue acompañado por la reaparición de exigencias de redistribución, tanto políticas como económicas, que no podían satisfacerse apropiadamente por las redes de elites y las estructuras burocráticas que con tanto éxito habían apoyado la acumulación industrial. Para los actores sociales no pertenecientes a las elites, que estaban presentando nuevas demandas al Estado, la existencia de la autonomía arraigada y el aislamiento de la burocracia eran probablemente vistas como desventajas en lugar de como ventajas.

No hay, resumiendo, razón alguna para presumir que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que ha sido descrito aquí, o que si persiste podrá satisfacer las necesidades sociales futuras. Ha probado ser un instrumento formidable para impulsar la acumulación de capital industrial, pero tendrá que transformarse si quiere solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades creadas por el éxito del proyecto inicial¹⁶.

La pregunta sobre el futuro del Estado desarrollista es fundamental para Asia del Este, pero para países con otro tipo de organizaciones estatales el carácter históricamente contingente de dicho Estado plantea una pregunta distinta: ¿tienen sus tradiciones burocráticas y las redes entre sociedad y Estado el potencial de generar la misma clase de capacidad transformadora de la que han disfrutado el Japón y los NPI del Asia del Este o las diferencias son insuperables?

UN CASO INTERMEDIO: BRASIL

La mayoría de los Estados en vías de desarrollo ofrecen combinaciones entre el «cleptopatrimonialismo» de Zaire y la «autonomía» de los países de Asia del Este. El balance varía, no sólo con el transcurso del tiempo, sino también entre los propios organismos de la organización del Estado. Nos centraremos en un Estado, Brasil, con la esperanza de poder arrojar algunas explicaciones acerca de cómo su estructura interna y sus vínculos externos se distinguen de las del tipo ideal de Estado desarrollista.

El carácter histórico y presente de la organización del Estado brasileño ha sido abordado en una serie de estudios de campo y de análisis interpretativos lúcidos¹⁷. Las diferencias entre la organización que descri-

¹⁶ El concepto de autonomía arraigada podría también usarse para caracterizar a los Estados pequeños del noroeste de Europa, tal y como son descritos por Katzenstein (1984, 1985). La comparación entre estos Estados y los del noroeste de Europa incluiría el estudio de la representación organizada de la fuerza laboral y el del capital industrial.

¹⁷ Dentro de los estudios históricos, aquellos hechos por Murillo de Carvalho (1974) y por Uricoechea (1980) son particularmente relevantes para esta discusión. Los estudios contemporáneos recientes incluyen a Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1986), Geddes (1986), Raw (1985), Schneider (1987a), Shapiro (1988) y Willis (1986). La explicación que sigue presta atención particular a Schneider.

ben y el ideal típico del «Estado desarrollista» comienzan con la sencilla pregunta sobre cómo se consigue trabajar para el Estado. Geddes (1986) relata la dificultad que ha experimentado Brasil para establecer procedimientos meritocráticos de reclutamiento que se aproximen al modelo japonés o al coreano, aun en el periodo actual. Poderes inusualmente amplios de designación política son el complemento necesario de una ausencia de reclutamiento meritocrático generalizado. Extendiendo la comparación de Johnson (1982, 52) entre Japón y Estados Unidos, Schneider (1987a, 5, 212, 644) señala que mientras que los primeros ministros japoneses nombran sólo docenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos nombran cientos, los presidentes de Brasil nombran miles (de quince mil a cien mil, según los cálculos de Schneider). No es de extrañarse que al Estado brasileño se le conozca como una gigantesca *cabide de emprego* (fuente de empleos) que se distribuyen en función de las conexiones personales, en vez de por las competencias profesionales, y que, por consiguiente, hacen al Estado ineficaz en sus esfuerzos desarrollistas.

Al no ser capaces de transformar la burocracia en su conjunto, los líderes políticos intentan crear «bolsas de eficiencia» (*bolsões de eficiência*) dentro de la burocracia (Geddes 1986, 105), modernizando la organización del Estado por adición y no a través de su transformación¹⁸. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), que Kubitschek favoreció como instrumento de su estrategia desarrollista en los años cincuenta, era un buen ejemplo, al menos hasta hace poco, de lo que era una «bolsa de eficiencia»¹⁹. Como excepción a la burocracia brasileña habitual, el BNDE ofrecía «una carrera profesional clara, deberes hacia el desarrollo y una ética de servicio público» (Schneider 1987a, 633). Al inicio de su vida institucional (1956), el BNDE instauró un sistema de oposiciones públicas para reclutar sus funcionarios. Se desarrollaron normas contra la anulación arbitraria de las opiniones del personal técnico del Banco (*opinião do técnico*) por parte de los superiores jerárquicos en la organización. Una gran parte de los directores se reclutaba internamente, y dentro del Banco se desarrolló un claro espíritu de equipo (Willis 1986, 96-126).

Los organismos estatales como el BNDE son, y no hay que sorprenderse, más efectivos para estimular el desarrollo que los sectores más tradicionales de la burocracia brasileña. Según Geddes (1986, 116), aquellos proyectos en el Plan de Objetivos de Kubitschek que eran competencia de los grupos ejecutivos, de los grupos de trabajo y de la rama financiera del BNDE completaban sus objetivos en un 102%, mientras que aquellos proyectos que estaban bajo la responsabilidad de la burocracia tradicional sólo alcanzaban un 32%. Dado que el BNDE funcionó como una fuente principal

¹⁸ Véanse Schmitter (1971); Schneider (1987a, 45).

¹⁹ Véanse Martins (1985); Willis (1986).

de préstamos de inversión a largo plazo²⁰, su profesionalismo fue un estímulo para mejorar el rendimiento en otros sectores. Tendler (1968) señala, por ejemplo, que para las compañías brasileñas generadoras de electricidad, la necesidad de competir entre ellas por los fondos disponibles para préstamos fue un estímulo importante para la elaboración de mejores propuestas²¹.

Por desgracia, la estrategia de las bolsas de eficiencia tiene varias desventajas. Mientras esas «bolsas de eficiencia» estén rodeadas por un mar de normas clientelistas tradicionales, dependerán de la protección personal que les brinden los presidentes concretos. Geddes (1986, 97) examina el destino del Departamento de Servicios Administrativos (DASP), establecido por Getulio Vargas, una vez que la protección del patrón presidencial ya no estuvo disponible. Willis (1986) destaca la dependencia que tiene el BNDE del apoyo presidencial, tanto en términos de la definición de su misión como en los de su capacidad para mantener su integridad institucional.

Intentar la modernización mediante suplementos específicos también tiene sus desventajas en términos de la coherencia de la organización del Estado como un todo. Según se van colocando nuevas piezas, emerge una estructura todavía más grande y estrambótica. Cuando se tomaron el poder, los militares brasileños tenían la esperanza de reducir el tamaño de la burocracia del Estado en 200.000 puestos, pero terminaron creando «cientos de nuevas agencias y empresas públicas, a veces redundantes», haciendo que la burocracia federal creciera de 700.000 a 1,6 millones de empleados (Schneider 1987a, 109, 575, 44). La organización resultante ha sido descrita como «segmentada» (Barzelay 1986), «dividida» (Abranches 1978) o «fragmentada» (Schneider 1987a). Es una estructura que no sólo hace difícil la coordinación de las políticas, sino que alienta la búsqueda de soluciones personalistas. Como nos cuenta Schneider (1987a, 27), «ahora el personalismo... se convierte en algo indispensable como consecuencia de la fragmentación burocrática».

La fragmentación de la estructura administrativa se completa a su vez con el carácter de las carreras profesionales que se realizan dentro de ella. En vez de estar coordinadas con remuneraciones a largo plazo, que puedan obtenerse mediante una serie de promociones profesionales basadas en el desempeño, las carreras profesionales dentro de la burocracia brasileña están marcadas por los ritmos de cambio en el liderazgo político y por el establecimiento periódico de nuevos organismos públicos. Los burócratas brasileños son trasladados a otros organismos públicos cada cuatro o cinco

²⁰ Según Willis (1986, 4), el Estado ha monopolizado virtualmente la provisión de crédito a largo plazo en Brasil, contribuyendo a menudo hasta con un 10% de la formación de capital doméstico.

²¹ Véase Schneider (1987 a, 143).

años (Schneider 1987a). Dado que las primeras cuatro o cinco capas superiores de casi todos los organismos administrativos están formadas por personal no perteneciente al propio ente, las promesas a largo plazo que ofrece el saber experto sobre las actividades de un único organismo administrativo ofrecen sólo un rendimiento limitado, y la construcción de un *ethos* que pueda actuar de manera eficiente para restringir las estrategias orientadas hacia la búsqueda de rentas propias individuales resulta difícil.

Así como la estructura interna de la organización del Estado brasileño limita su capacidad de reproducir el desempeño de los Estados desarrollistas del Asia del Este, el carácter del Estado brasileño también hace más difícil poder construir un proyecto de transformación industrial conjuntamente con las elites industriales. Al igual que en el caso de los Estados desarrollistas de Asia del Este, este carácter debe ser analizado en términos históricos.

Mientras el Estado brasileño ha tenido una poderosa e ininterrumpida presencia en el desarrollo social y económico del país desde tiempos coloniales, es importante tener presente que, como Fernando Uricoechea (1980), José Murillo de Carvalho (1974) y otros han resaltado, «la eficiencia del gobierno... ha dependido... de la cooperación de la oligarquía terrateniente» (Uricoechea 1980, 52). Con el transcurso del tiempo, el Estado se ha convertido en un ente menos dependiente del apoyo político de las elites reaccionarias rurales, pero nunca se han podido barrer totalmente del campo político, como sí ocurrió en el caso de los países del Asia del Este²². Así, en lugar de poder concentrarse en su relación con el capital industrial, el Estado siempre ha tenido que tratar simultáneamente con las elites tradicionales amenazadas por la transformación conflictiva de las relaciones rurales de clase²³. Al mismo tiempo, las relaciones con el capital industrial han sido más complicadas que las existentes en Asia del Este por la temprana y masiva presencia de capital transnacional manufacturero en el mercado doméstico²⁴. Forzar al capital doméstico a enfrentar los rigores de un mercado competitivo es mucho más difícil en un entorno en el cual el probable beneficiario de cualquier «vendaval de destrucción creativa»²⁵ será el capital transnacional.

El carácter del mismo Estado reforzó los problemas propios de la estructura social. La falta de una estructura burocrática estable hace más difícil establecer vínculos regulares en los que la administración sea una

²² Véase Hagopian (1986).

²³ Este problema es aun más severo en otros Estados intermedios, como el de la India, en el que el área rural tiene más importancia tanto política como económicamente; véanse Bardhan (1984), Rudolf y Rudolf (1987).

²⁴ Véanse Evans (1987); Stallings (1990).

²⁵ Cfr. Evans (1982).

especie de «piloto gerente de la actividad» del sector privado, y empuja la interacción entre lo público y lo privado hacia canales individualizados. Incluso el régimen militar, que tenía el mayor potencial de «autonomía» frente a las presiones clientelistas, mostró su incapaz para construir regularmente el tipo de relación como «piloto gerente de la actividad» económica con la elite local industrial. El régimen era «en gran medida legítimo a los ojos de la burguesía local. Sin embargo, no estaba vinculado con ella mediante un buen sistema institucionalizado de relaciones» (Evans 1982, S221). En vez de institucionalizarse, las relaciones se volvieron individualizadas, adoptando la forma de lo que Cardoso (1975) llama «anillos burocráticos», que son pequeños grupos de industriales individuales conectados con un grupo igualmente pequeño de burócratas individuales, normalmente a través de algún funcionario importante. Como Schneider (1987b, 230-231) observa, el carácter *ad hoc*, personalizado, de estos mecanismos los hace poco fiables, desde el punto de vista de los industriales, y arbitrarios, en términos de sus resultados. Son, en pocas palabras, lo opuesto al tipo de mecanismos entre sociedad y Estado descritos por Samuels y otros en sus estudios del Estado desarrollista.

Resumiendo, esta interpretación de las relaciones entre la estructura interna y externa del Estado brasileño coincide con la queja de Schneider (1987, 4) de que «la estructura y operación del Estado brasileño deberían impedirle cumplir hasta con las mínimas funciones de gobierno», pero obviamente el cuadro ha sido exagerado para resaltar el contraste con el modelo del Estado desarrollista. Es importante tener presente que el Estado brasileño ha sido, de hecho, eficiente como empresario en varias áreas industriales, que van desde la creación de infraestructuras hasta el establecimiento de una industria automotriz.

En la construcción de capacidad generadora de fuerza eléctrica, el Estado no sólo estuvo dispuesto a invertir masivamente, sino que también tuvo éxito en la creación de empresas relativamente eficientes²⁶. La empresa Furnas, por ejemplo, tiene una buena reputación porque emplea menos trabajadores por gigawatios/hora de electricidad que la Tennessee Valley Authority o que las mayores compañías eléctricas europeas (Schneider, 1987a, 87). El análisis desapasionado y completo de Shapiro (1988) sobre la creación de la industria automovilística concluye que, en conjunto, «la estrategia brasileña fue un éxito» (p. 57), y que la capacidad de planeación y los subsidios otorgados por el Estado fueron cruciales para estimular las inversiones requeridas. Trebat (1983) concluye que las inversiones realizadas por el Estado en la industria petroquímica no solamente protegieron el tipo de cambio, sino que también fueron económicamente

²⁶ Véase Tendler (1968).

razonables teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital entonces prevalecientes, a pesar de la aparente irracionalidad que al inicio parecían tener esos proyectos²⁷. Las compañías brasileñas de propiedad pública productoras de acero no sólo han multiplicado por siete su capacidad local en el curso de los últimos veinte años, sino que también han producido acero a costos internacionalmente competitivos y permitido al país convertirse en exportador neto (Baer 1969; Trebat 1983; Schneider 1987a).

Estos éxitos se encuentran, como lo esperaríamos, en áreas en las que los organismos del Estado directamente involucrados tenían una excepcional coherencia y capacidad. En las áreas de éxito, una mayor coherencia en la organización estatal también permitió un conjunto de vínculos institucionalmente más eficientes con el sector privado, con resultados similares a la autonomía arraigada del Estado desarrollista.

El estudio de Shapiro (1988) acerca del papel que tuvo el *Grupo Executivo para Indústria Automobilística* (GEIA) en el establecimiento de la industria automovilística del Brasil a fines de los años cincuenta y principio de los sesenta es un buen ejemplo. El GEIA sirvió como una especie de «miniorganismo director», dedicado específicamente a un sector. Al combinar en su interior una representación de todos los diferentes organismos del Estado que necesitaban aprobar los planes, «podía desarrollar su programa con independencia de la autoridad fragmentada que establecía las políticas públicas», característica del Estado en general (p. 111). Su capacidad de proporcionar decisiones oportunas predecibles fue «fundamental para reducir los riesgos» en cuanto a lo que se refiere a las empresas transnacionales, a quienes se les pidió que invirtieran. Lo que es más, al igual que el MITI o el Banco Interamericano de Desarrollo, «tuvo un papel crítico en la coordinación esencial entre los ensambladores y los productores de partes [para automóviles]» (p. 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica reveló todavía una variante más poderosa de la autonomía arraigada²⁸. En el centro de la iniciativa se encontraba Petrobras, la organización más autónoma y corporativamente coherente dentro del sistema de empresas del Estado. No obstante, la densa red de vínculos que se creó para asociar el sistema de Petrobras al capital privado, doméstico y transnacional, fue también primordial para el explosivo crecimiento de la capacidad petroquímica del Brasil en los setenta.

¿Cómo podemos resumir las diferencias entre estos casos intermedios y los tipos ideales extremos? La principal diferencia entre el Estado brasileño y el Estado desarrollista arquetípico es que la autonomía profunda-

²⁷ Véase Evans (1981).

²⁸ Véase Evans (1979; 1981; 1982; 1987).

mente arraigada es una característica parcial y no general en el caso brasileño. La imposibilidad de construir una autonomía arraigada general deriva, a su vez, de la falta de capacidad organizativa interna y del mayor reto que plantea la estructura compleja y polémica de las elites brasileñas.

Internamente, la burocracia no es ninguna caricatura patrimonialista uniforme de la estructura weberiana, como en el caso de los Estados predatorios, pero sigue careciendo de la congruencia corporativa del tipo desarrollista ideal. No están bien institucionalizados los niveles de las carreras profesionales que unen consistentemente los objetivos individuales con los objetivos colectivos de los organismos estatales, y que permiten a su vez que las personas adquieran la experiencia necesaria para actuar eficientemente. No sólo el nivel de la capacidad burocrática es más bajo, sino que además las exigencias que se le hacen a la organización estatal son mucho mayores. El Estado se enfrenta a mayores complejidades estructurales y sociales, y es menos selectivo en su intervención. La capacidad para enfrentar la tarea de industrialización se complica específicamente por el poder social persistente de las elites agrarias. La menor capacidad de la burocracia y un entorno más difícil se combinan para hacer que sea imposible lograr una autonomía arraigada como la que caracteriza al Estado desarrollista. Estos Estados en situaciones intermedias no someten a sus sociedades de la misma manera en la que lo hace el auténtico Estado predatorio, pero tampoco pueden construir proyectos comunes de acumulación como lo hacen los Estados desarrollistas. Su organización no es homogénea, ni a lo largo del tiempo, ni entre las distintas tareas que ejecuta. Aunque a veces es capaz de impulsar cambios transformadores, otras veces amenaza con caer nuevamente en el patrimonialismo depredador.

CONCLUSIONES COMPARATIVAS Y PROGRAMAS POLÍTICOS FUTUROS

Las conclusiones de este análisis comparativo son claras. Los diferentes niveles de eficiencia en los Estados del Tercer Mundo como agentes de la transformación industrial pueden, y de hecho, deben, conectarse con las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Los Estados más eficientes se caracterizan por su nivel de autonomía arraigada, que se articula con una organización burocrática interna bien desarrollada, con vínculos públicos y privados densos. Por el contrario, en los Estados menos eficientes, la imagen contraria que se refleja en una dominación absolutista incongruente combina estructuras internas indisciplinadas con relaciones externas manejadas por la «mano invisible». Los Estados en situaciones intermedias alcanzan en ocasiones niveles importantes de autonomía, pero no suficiente como para que gocen de la capacidad que tienen los Estados desarrollistas.

Los casos aquí analizados confirman muchas de las conclusiones a las que se ha llegado en anteriores análisis comparativos sobre el Estado. Los Estados desarrollistas han seguido en un grado sorprendente las estrategias de los caminos señalados por Gerschenkron y Hirschman. Las ideas más tempranas de Weber sobre la utilidad de la estructura burocrática ideal para el desarrollo capitalista se confirman igualmente, pero la burocracia weberiana es insuficiente por sí misma como explicación. Las bases no burocráticas de la solidaridad interna entre el cuerpo de funcionarios son necesarias para reforzar la coherencia de las estructuras burocráticas formales. Aun más importante es que una burocracia que carezca de una red organizada de relaciones externas no puede promover eficientemente la transformación industrial.

La idea de que un Estado capitalista eficiente se caracteriza por una autonomía sólidamente arraigada tiene implicaciones interesantes para las concepciones marxistas de Estado, al igual que para las weberianas. El viejo aforismo que dice que el Estado capitalista es el «comité ejecutivo de la burguesía» puede haberse abandonado en beneficio de nociones más abstractas con demasiada rapidez. Es cierto que el Estado capitalista eficiente no es simplemente un reflejo pasivo de los intereses privados, pero es igualmente claro que la guía que le dan las exigencias genéricas de la acumulación de capital es insuficiente para permitir que un Estado construya un proyecto de transformación industrial. Si se asume que un comité ejecutivo requiere un equipo de expertos y la suficiente independencia frente a sus bases políticas como para evitar ponerse al servicio de los intereses particulares, se obtiene una analogía más adecuada, que permite entender mejor el Estado desarrollista que las antiguas visiones hegelianas conjuradas por los marxistas estructuralistas.

La evidencia comparativa también ha confirmado las dudas iniciales con respecto a la utilidad de la imagen neoutilitarista del Estado del Tercer Mundo. Los neoutilitaristas sostienen que un Estado manejado por un grupo indisciplinado de empleados públicos que buscan la maximización individual tenderá a convertirse en un monstruoso depredador, y es posible que eso suceda, pero es falso que exista alguna ley de hierro del comportamiento humano que dicte que los Estados necesariamente se construyen así.

Con esto no se quiere decir que todas las orientaciones que surgen del paradigma neoutilitarista sean igualmente perversas. En un aspecto importante, nuestro análisis coincide con las admoniciones de los neoutilitaristas. La selectividad estratégica sí parece ser crucial para lograr una intervención desarrollista efectiva. En muchos contextos sociales, el Estado ha tratado de llevar a cabo un conjunto de tareas que van más allá de las que pueden administrar con eficiencia las burocracias hoy existentes, y probablemente también las futuras. India y Brasil, nuestros

casos intermedios, son buenos ejemplos. En tales casos, una respuesta positiva frente a las demandas neoutilitaristas de «reducir el Estado» puede ser un prerrequisito para poder construir una organización estatal eficiente. Es por el lado de la «capacidad» que el análisis comparativo contradice las orientaciones neoutilitaristas. Su solicitud de «minimizar el Estado» se interpreta generalmente como queriendo decir que se debe imponer una reducción general de todos los recursos asignados a la burocracia. Si la organización burocrática es considerada como predatoria, poco se pierde con desmantelarla. Una mirada detenida al Estado en el Tercer Mundo sugiere, por el contrario, que la construcción de una «verdadera» estructura burocrática (en oposición a la organización patrimonialista pseudoburocrática) es una tarea esencial para el desarrollo. Para llevarla a cabo, la institucionalización de patrones de contratación meritocráticos y de carreras profesionales predecibles para el personal burocrático debe ir acompañada de la dotación de los recursos suficientes para hacer que las carreras profesionales en el Estado sean competitivas en relación con las carreras en el sector privado. Las exhortaciones neoutilitaristas pueden ser útiles para situar las iniciativas del Estado dentro de lo factible, pero es probable que tengan consecuencias contraproducentes a la hora de hacerlo eficiente.

Las organizaciones estatales de los Estados en situaciones intermedias son más vulnerables a las consecuencias negativas de las políticas neoutilitaristas. Los recortes severos en los salarios reales y la reducción de los recursos para formación de personal perjudicará las «bolsas de eficiencia» que todavía existen dentro de esas burocracias, minando cualquier posibilidad de que esos Estados se conviertan en promotores del desarrollo y empujando a los funcionarios que quedan atrapados en la burocracia a convertirse en depredadores para poder mantener su nivel de vida. En tanto que sólo los Estados que gozan de una autonomía considerable pueden forzar probablemente a las empresas a que se rijan por la disciplina del mercado, los resultados de las orientaciones neoutilitaristas es probable que sean doblemente perversos. Ayudarán a apuntalar precisamente el tipo de Estados predatorios que los neoutilitaristas consideran detestables y debilitarán el tipo de procesos de destrucción creativa inducidos por el mercado que ellos más desean²⁹.

Un enfoque más cuidadoso de los Estados indica que las políticas públicas deberían tener dos objetivos: una mayor selectividad a la hora de establecer las tareas que deben asumir las estructuras del Estado, y una atención pareja a todas las reformas que ayuden a que esas estructuras se recons-

²⁹ La confirmación de estas hipótesis tendría el efecto irónico de reafirmar la vulnerabilidad de los neoutilitaristas a la tesis de los efectos perversos que han usado tantas veces contra otros en el pasado; véase Hirschman (1989).

truyan por sí mismas. Es esta última tarea la que es más difícil y la que demanda mayor imaginación intelectual. Los ejemplos existentes en los Estados desarrollistas pueden dar pistas útiles, pero no soluciones. Son instituciones estructuralmente dependientes, histórica y socialmente. Ni las tradiciones históricas, ni las configuraciones especiales de clase de las que surgen, pueden reproducirse mediante opciones políticas. La tarea de la reconstrucción se hace doblemente difícil por la naturaleza rudimentaria de nuestra comprensión teórica sobre el Estado. Las investigaciones inspiradas por la visión neoutilitarista se dedicaron de manera rutinaria a demostrar el carácter predatorio de las organizaciones públicas, intentando destruir las pruebas conocidas sobre la eficiencia pública, y a exaltar las virtudes de las soluciones del mercado. La investigación sobre la «administración pública» sigue siendo, por lo general, rudimentaria, y no proporciona un contrapeso intelectual. Comparativamente, el crecimiento del número de obras académicas sobre los Estados y las estructuras sociales contiene una variedad de estudios de caso útiles y de conceptos prometedores, pero se encuentra todavía en desarrollo.

La idea de una autonomía arraigada es un buen ejemplo. Surgió a partir del trabajo previo sobre los conceptos de autonomía y capacidad, y a partir de varios estudios excelentes acerca del contexto social del Estado desarrollista en el Japón. Parece que ayuda a sintetizar las diferencias entre los casos de los Estados desarrollistas y los casos intermedios, como el de Brasil. Atrajo la atención de otros estudiosos que estaban realizando investigaciones comparativas sobre la posibilidad de que la capacidad burocrática y las interrelaciones sociales se reforzasen mutuamente, en vez de estar en oposición. Sin embargo, la idea de autonomía arraigada sigue siendo primitiva. Todavía no están bien definidas las restricciones que impiden que el clientelismo y la corrupción inevitables terminen suprimiendo la utilidad de las relaciones con el capital privado. Tampoco lo están las que impiden que una solidaridad interna del estilo *batsu* rebaje los criterios basados en el desempeño dentro de la jerarquía burocrática. No tenemos ni siquiera un cuadro claro de cómo el flujo de la información del sector privado hacia la organización del Estado y viceversa pueda cambiar las políticas públicas y las estrategias privadas.

La tarea de construir una economía política creíble del Estado en el Tercer Mundo apenas ha comenzado. Hacerla avanzar es probable que resulte oneroso y frustrante, pero esos esfuerzos son vitales si se quiere descubrir algún día cómo los Estados del Tercer Mundo pueden empezar a ser menos parte del problema y más parte de su solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, Sergio (1978). «The Divided Leviathan: The State and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Cornell University.
- Amsden, Alice (1985). «The State and Taiwan's Economic Development». En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back*. New York: Cambridge University Press.
- (1979). «Taiwan's Economic History: A Case of Statism and a Challenge to Dependency Theory». *Modern China* 5(3), 341-380.
- Auster, Richard D. y Morris Silver (1979). *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Baer, Werner (1969). *The Development of the Brazilian Steel Industry*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Bardhan, Pranab (1984). *The Political Economy of Development in India*. Oxford: Basil Blackwell.
- Barzelay, Michael (1986). *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*. Berkeley: University of California Press.
- Buchanan, James M., Robert E. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A. & M University Press.
- Callaghy, Thomas (1984). *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1975). *Autoritarismo e Democratizacao*. Rio de Janeiro: Paz e Terna.
- Cheng, Tun-jen (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia Nics». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Choi, Byung Sun (1987). «Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change». Tesis doctoral, Kennedy School, Harvard University.
- Colander, David C. (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Cumings, Bruce (1987). «The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deyo, Frederic C. (ed.) (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Evans, Peter B. (1987). «Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (1982). «Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development». *American Journal of Sociology* 88, S210-S247.

- _____ (1981). «Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil». En Thomas C. Burneau y Philippe Faucher (eds.). *Authoritarian Brazil*. Boulder, CO: Westview.
- _____ (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara (1986). *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*. Ann Arbor, MI: University Microfilms.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.
- Gold, Tom (1986). *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe.
- Gould, David (1979). «The Administration of Underdevelopment». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91, 481-510.
- Hagopian, Frances (1986). «The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, MIT, Cambridge, MA.
- Hirschman, Albert (1989). «Reactionary Rhetoric». *The Atlantic Monthly*, May, 63-70.
- _____ (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hull, Jalen (1979). «Zaire in the World System: In Search of Sovereignty». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jones, Leroy y II Sakong (1980). *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katzenstein, Patrick J. (1984). *Conservatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____ (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Rope*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kim, Byung Kook (1987). «Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico». Tesis doctoral, Department of Political Science, Harvard University.
- Kim, Eun Mee (1987). «From Dominance to Symbiosis Estate and Chaebol in the Korean Economy, 1960-1985». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.
- Kim, Kwang Woong (1987). «The Role of the State Bureaucracy in Development Policies: Cases of Selected Countries in Asia». Ensayos del ASEAN and Japan Project n. 21, Tokyo, Nihon University.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.

- Lal, Deepak (1988). *The Hindu Equilibrium, Vol. 1, Cultural Stability and Economic Stagnation, India 1500BC-AD1980*. Oxford: Clarendon Press.
- Lemarchand, René (1979). «The Politics of Penury in Rural Zaire: The View from Bandundu». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- List, Friedrich (1985)[1966]. *The National System of Political Economy*. New York: Augustus M. Kelley.
- Martins, Luciano (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Murillo, Jose de Carvalho (1974). «Elite and State-Building in Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Stanford University.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, Douglas (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Okimoto, Daniel L. (1989). *Between MITI and the Market Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pang, Chien Kuo (1987). «The State and Economic Transformation: The Taiwan Case». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.
- Polanyi, Karl [1944] (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Poulantzas, Nicos (1973). *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Raw, Silvia (1985). «The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises». Tesis doctoral, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst.
- Rudolf, Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolf (1987). *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter Evans (1985). «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention». En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Samuels, Richard J. (1987). *The Business of the Japanese State: Snuggly Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schmitter, Philippe (1971). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Schneider, Ben R. (1987a). «Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- (1987b). «Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Postauthoritarian Brazil». En John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes y Thomas E. Bogenschield (eds.). *State and Society in Brazil: Continuity and Change*. Boulder, CO: Westview Press.

- Shapiro, Helen (1988). «State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry». Tesis doctoral, Department of Economics, Yale University.
- Srinivasan, T. N. (1985). «Neoclasical Political Economy, the State and Economic Development». *Asian Development Review* 3, 38-58.
- Stallings, Barbara. «The Role of Foreign Capital in Economic Development: A Comparison of Latin America and East Asia». En Gary Gereffi y Don Wyman (eds). *Manufacturing Miracles: Patterns of Development in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990
- Tendler, Judith (1968). *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Trebat, Thomas (1983). *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uricoechea, Fernando (1980). *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. Berkeley: University of California Press.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max [1911] (1968). *Economy and Society*. Günter Roth y Claus Wittich (eds.). New York: Bedminster Press.
- White, Gordon (ed.) (1988) *Developmental States in East Asia*. London: MacMillan.
- White, Gordon y Robert Wade (1984). *Developmental States in East Asia (IDS Research Report n° 16)*. London: Gatsby Charitable Foundation.
- _____ (1988). «Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction». En Gordon White (ed.). *Developmental States in East Asia*. London: MacMillan.
- Willis, Eliza J. (1986). «The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil». Tesis doctoral, University of Texas at Austin. Ann Arbor, MI: University Microfilms International (Micro-film N0870613 1).
- Woo, Jung-Eun (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank (1988). *World Development Report, 1987*. New York: Oxford University Press.
- Young, Crawford (1978). «Zaire: The Unending Crisis». *Foreign Affairs* 57, 169-85.

CAPÍTULO 2

La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales «weberianas» en el crecimiento económico*

Peter Evans y James Rauch

Explicar la transformación económica de las naciones es una de las preocupaciones de la sociología clásica y un tema central en el análisis económico. Existen muchas formas de abordar esta tarea, pero una de las más complejas es analizar cuál es el papel que desempeñan las instituciones públicas a la hora de fomentar (o imposibilitar) el crecimiento económico.

El crecimiento económico depende de la gobernanza. Descifrar la relación entre estructuras administrativas y distintos niveles de producción económica es, por tanto, una preocupación permanente de los teóricos y también de los prácticos. En 1997, el Banco Mundial se volvió a ocupar del tema en un informe sobre desarrollo mundial llamado «El Estado en un mundo cambiante» (*The State in a Changing World*). La selección del tema y el contenido del informe significaron un importante cambio en el pensamiento de «las elites dirigentes desarrollistas» sobre cuál era la función del Estado en la sociedad. Explicar por qué algunas burocracias estatales son más efectivas que otras parece que adquiere preeminencia, por fin, por encima de la simple condena de los excesos de la intervención estatal. Intentar llevar a cabo ese estudio requiere explorar los argumentos clásicos sobre la eficacia comparada de las distintas formas de organización administrativa. Es una oportunidad obvia para que el análisis sociológico realice una contribución a la comprensión de las diferencias entre las tasas de crecimiento económico de las diversas naciones.

* Estos resultados son producto del proyecto *Bureaucratic Structure and Economic Performance*, dirigido por Peter Evans y James Rauch. El proyecto fue financiado en distintas etapas por la Russell Sage Foundation, el Center for Institutional Reform y el Informal Sector and Policy Research Department del Banco Mundial. Agradecemos a los 126 expertos nacionales su generosidad por compartir su conocimiento y su experiencia profesional con nosotros. Las conclusiones que se recogen aquí son el producto del trabajo de Linus Huang y John Talbot bajo la dirección de Peter Evans y James Rauch. Patrick Heller y Mark Ritchie nos proporcionaron una ayuda incalculable en las etapas iniciales del análisis de los datos. Le agradecemos las revisiones iniciales de los borradores a Ken Bollen, Neil Fligstein, Trond Petersen y Erik Olin Wright. Christy Getz tuvo un papel invaluable en la revisión del manuscrito. También damos las gracias a los dos pares externos y al editor de la *American Sociological Review* por sus comentarios.

Entre los argumentos clásicos que deberían vincularse a algún tipo de datos comparados sistemáticos, el análisis de Weber sobre la burocracia tal vez sea el candidato más obvio. Al comienzo de este siglo, los monumentales ensayos de Weber ([1904-1911] 1968), recogidos en *Economía y Sociedad*, defendieron el valor fundamental de la democracia como uno de los pilares institucionales del crecimiento capitalista. El posterior análisis histórico comparado¹ recogía las afirmaciones de Weber, pero la tesis de la «burocracia como herramienta para el crecimiento» tenía que enfrentarse a la ideológicamente poderosa e históricamente anterior corriente de pensamiento «smithniana», que consideraba las estructuras públicas de gobierno, con independencia de su forma organizativa, como enemigas del crecimiento en cuanto se aventuraban más allá de la protección de los derechos de propiedad².

En los años setenta y ochenta la economía política neoclásica y el análisis de la elección racional proporcionaron un nuevo refuerzo analítico a la perspectiva smithniana³. Los estudios de caso sobre la «búsqueda de rentas propias»^{*} de los funcionarios y sobre los Estados «predatorios» complementaban esos argumentos analíticos con un apoyo empírico igualmente sólido (Bates 1981; Klitgaard 1988). Desgraciadamente, con la prisa por evitar los peligros de la intervención estatal, se olvidó fácilmente la cuestión acerca de qué tipos de estructuras estatales fomentaban el crecimiento económico con mayor probabilidad.

Sin embargo, hacia los años noventa los economistas (aunque, sorprendentemente, no los sociólogos) comenzaron a prestar atención a los datos transversales entre naciones que demostraban la importancia de estudiar más de cerca cómo se organizaban los Estados. Sus resultados mostraron varias mediciones de la «calidad de gobierno», que estaban fuertemente conectadas con el crecimiento económico⁴. Este trabajo académico, que creció rápidamente, sugiere que las perspectivas anteriores neoclásicas sobre los efectos de la actividad gubernamental eran demasiado simplistas. No obstante, y tal vez debido a la ausencia de sociólogos en esos estudios, todavía no se describía qué es lo que sería un «buen gobierno».

Los análisis empíricos contemporáneos sobre la búsqueda de rentas propias por parte del personal de la administración y de la corrupción usan a menudo el término «burocracia» en su sentido cotidiano peyorativo, en

¹ Véase, por ejemplo, Polanyi [1944] (1957).

² Por «smithniano» nos referimos a la visión del gobierno que se inspira normalmente en el *laissez-faire* y que se atribuye usualmente a Adam Smith. La idea de Adam Smith era más compleja en realidad, e incluía, por ejemplo, una valoración positiva de la importancia del suministro público de una variedad de bienes colectivos.

³ Cfr Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Coldclough y Manor (1991); Collander (1984); Krueger (1974).

^{*} Véase nota del traductor, p. 34 y capítulo 1 de este libro en general. (N. del T.)

⁴ Véanse Knack y Keefer (1995); Mauro (1995).

lugar de en el sentido weberiano de conjunto de organizaciones administrativas con características estructurales específicas. Weber veía la burocracia no como una agrupación genérica de funcionarios estatales, sino como una clase particular de estructura organizativa que contrastaba frente a las formas previas patrimonialistas y dadivosas de administración pública.

La perspectiva weberiana no niega los efectos positivos que tiene fortalecer las instituciones del mercado, pero postula que las organizaciones públicas estructuradas burocráticamente, que usan un conjunto diferenciado de procedimientos para adoptar decisiones, son un complemento necesario de los acuerdos institucionales dirigidos a favorecer el mercado⁵. Más concretamente, Weber defendía que las organizaciones administrativas públicas, caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y predecible y las remuneraciones profesionales a largo plazo, eran más efectivas para facilitar el crecimiento capitalista que cualquier otra forma de organización estatal. Esta hipótesis no puede descartarse simplemente porque existan personas, que se llaman a sí mismas burócratas, dedicadas a la búsqueda de rentas personales, o porque haya gobiernos corruptos que socaven el crecimiento económico. Estudiar la «hipótesis weberiana del Estado» significa responder a la siguiente pregunta: ¿los países cuyas estructuras administrativas son más parecidas a las formas burocráticas de organización tienen como característica tasas de crecimiento económico más altas? Por alguna razón, los estudiosos del desarrollo económico han carecido de los incentivos necesarios para proporcionar una respuesta empírica sistemática a esta aparentemente simple pregunta. La investigación que recogemos en estas páginas representa un esfuerzo inicial por llenar ese vacío.

Usando un conjunto de datos nuevos, examinamos los efectos que tienen para el crecimiento económico ciertas características estructurales que fueron elementos fundamentales en la caracterización original de Weber de la burocracia. Nuestra «escala de weberianidad» ofrece una medición simple del grado en el cual los principales organismos estatales tienen como características el reclutamiento burocrático y el ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo.

LOS TRABAJOS ACADÉMICOS RECIENTES

Los trabajos académicos que estudian el impacto de las burocracias estatales en la promoción o el estancamiento del crecimiento económico

⁵ El espíritu de la perspectiva weberiana se encuentra capturado, al menos parcialmente, en la afirmación del «nuevo institucionalismo» de Williamson (1985) de que los sistemas de producción complejos es probable que requieran mezclar estructuras para la gobernanza (esencialmente no ligadas al mercado) con transacciones del mercado más tradicionales. Pero la aplicación de la perspectiva de Williamson se ha limitado a los análisis de las relaciones entre las empresas privadas, y rara vez se invoca en los estudios sobre las burocracias estatales.

incluyen estudios de caso detallados sobre organismos administrativos concretos en determinados países y análisis transversales entre naciones que usan variables «proxy»^{*} obtenidas de numerosos países. Tradicionalmente, los estudiosos de la ciencia política han dominado la producción de los estudios de caso⁶, mientras que los sociólogos se han concentrado más en el análisis comparado entre naciones⁷. En los últimos años, un renovado interés entre los economistas por el análisis comparado nacional ha hecho que aumente sustancialmente la producción de estudios estadísticos transversales entre naciones. El principal estímulo a este renovado interés entre los economistas ha sido la aparición de una «teoría del crecimiento endógeno», que ofrece un apoyo teórico formal a la idea de que los factores institucionales podrían tener un efecto fundamental en las tasas de crecimiento⁸.

La perspectiva del crecimiento endógeno legitimó un grupo muy variado de análisis transversales cuantitativos entre naciones, realizados por economistas que examinaban el impacto de diversas variables no económicas en las tasas de crecimiento nacionales. En uno de los estudios más antiguos e influyentes, Barro (1991) destacaba la incidencia negativa de la actividad del gobierno al recalcar el impacto negativo del consumo estatal (como porcentaje del PIB) sobre las tasas de crecimiento.

El trabajo sociológico de los primeros tiempos y las recientes publicaciones en economía sobre estudios transversales entre naciones no han abordado seriamente la cuestión acerca de cómo las variaciones en la forma de organización del Estado pueden afectar el dinamismo de la economía. Los argumentos de las primeras obras de la sociología se formularon en términos del dudoso concepto de «fortaleza del Estado», en el que los ingresos y los gastos del mismo se consideraban indicadores sustitutos de la «fortaleza del Estado»⁹. Las regresiones transversales entre países en los nuevos modelos de crecimiento endógeno usaron incluso variables «proxy» más insatisfactorias que las mencionadas, como el número anual de asesinatos o de revoluciones, para determinar el nivel de estabilidad política (Barro 1991).

Ni los economistas, ni (extrañamente) los sociólogos, en sus análisis transversales comparados habían prestado atención a las diferencias entre

* Una variable proxy es una variable cuantificada que se usa en una regresión lineal para aproximar una variable de la cual no existen mediciones, pero cuyo su comportamiento es muy cercano. Por ejemplo, en estas páginas, el PIB es una variable proxy para el crecimiento económico, o los años de escolaridad lo son para el nivel de educación. El término es un anglicismo, pero así se encuentra en los textos de estadística. (N. del T.)

⁶ Por ejemplo, Stepan (1978); Waterbury (1983).

⁷ Por ejemplo, Delacroix y Ragin (1981); Rubinson (1977); Snyder y Kick (1979).

⁸ Véase Crowley et al. (1998).

⁹ Por ejemplo, Rubinson (1977).

organizaciones estatales. Sin embargo, se desarrolló un trabajo académico que prestó seria atención a las estructuras burocráticas y que era directamente relevante para la hipótesis weberiana. Este trabajo académico se construyó a partir de detallados estudios de caso sobre países concretos y se concentró primordialmente en una única región. El estudio clásico de Johnson (1982) sobre el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) de Japón durante los años dorados de la industrialización abrió el camino. La descripción de Johnson era sorprendentemente consistente con la perspectiva weberiana. Los estudios posteriores sobre Corea (Amsden 1989) y Taiwán (Wade 1990) reforzaron esa conclusión¹⁰. Debido a que los «Tigres de Asia del Este» descritos en esos estudios fueron también los países del mundo más exitosos económicamente durante los años setenta y ochenta, a primera vista presentaban un sólido caso favorable a la hipótesis weberiana. Para comienzos de los años noventa, incluso el Banco Mundial (World Bank 1993) pareció unirse al coro con su informe *El milagro de Asia del Este*, en el que se destacaba la actuación positiva de las burocracias de esa región durante su espectacular industrialización. Sin embargo, el argumento continuaba basándose primordialmente en estudios de caso. Seguía sin resolverse la cuestión de si la hipótesis estatal weberiana podría demostrarse mediante un conjunto más extenso de pruebas sistemáticas.

En los años noventa, las obras académicas en torno a estudios de caso se vieron complementadas por los esfuerzos que intentaban relacionar las variaciones en el carácter de las burocracias estatales con el desempeño económico mediante análisis cuantitativos transversales entre naciones. Fueron los economistas, y no tanto los sociólogos, los que lideraron la construcción de un enfoque que diera mayor relevancia a la organización estatal. Un nuevo conjunto de estudios utilizó las estimaciones comercialmente disponibles sobre las diferencias entre administraciones públicas nacionales que los hombres de negocios usaban ya desde hacía algún tiempo¹¹. La validez metodológica y el grado de confianza de esas mediciones eran objeto de debate. Los servicios de indexación que proporcionaban esos datos ofrecían muy pocas explicaciones acerca de cómo los obtenían o de por qué deberían considerarse fiables. Los datos parecían basarse primordialmente en valoraciones realizadas por consultores, pero los criterios de selección de esos consultores no se especificaban y las cuestiones

¹⁰ Simultáneamente, un conjunto complementario de obras académicas comenzaron a ocuparse de la debilidad de las instituciones públicas como una barrera al crecimiento en el África subsahariana (Bates 1989; Callaghy 1989; Easterly y Levine 1997; World Bank 1994; 1997).

¹¹ Entre los ejemplos más destacados de esas clasificaciones, están las de International Country Risk Guide (ICRG), Business and Environmental Risk Intelligence (BERI) y Business International (BI).

metodológicas no eran una preocupación importante¹². También era sospechosa la validez de estas listas como determinantes independientes del crecimiento económico. La mayoría de los factores usados para construir las clasificaciones tenían un polo «bueno» y otro «malo»: más o menos corrupción, más o menos demoras burocráticas injustificadas, una «calidad» más alta o más baja de la burocracia y otras categorías parecidas. Puesto que las personas que realizaban las clasificaciones eran conscientes del desempeño económico de los países que estaban estudiando, la tendencia a clasificar «bien» a países con desempeño económico muy bueno y «mal» a los países con bajo desempeño muy probablemente «insertaría» una correlación entre las clasificaciones y el crecimiento económico.

A pesar de sus defectos, estas clasificaciones permitían en la práctica una forma de comparar las burocracias entre un conjunto numeroso de países y parecían también arrojar resultados que confirmaban la importancia de las diferencias entre burocracias nacionales como un elemento explicativo de las variaciones en el crecimiento económico. Mauro (1995), usando las clasificaciones sobre «corrupción» y «demoras burocráticas injustificadas» de la empresa Business International, encontró que la variación en estas clasificaciones estaba significativamente asociada con el aumento de los niveles de inversión, que a su vez era uno de los predictores* más evidentes y sólidos del crecimiento económico. Knack y Keefer (1995) usaron las clasificaciones de la International Country Risk Guide (ICRG) y de la Business and Environmental Risk Intelligence (BERI), y también descubrieron que éstas estaban directamente relacionadas con las variaciones en el crecimiento del ingreso per cápita¹³.

El uso de datos sobre las variaciones relativas entre burocracias estatales les otorga a los estudios más recientes una clara ventaja sobre los trabajos anteriores, que tenían que basarse en mediciones generales, como el agregado del gasto público, o variables «proxy» remotas, como el número de asesinatos. El hecho de que los estudios recientes encuentren consistentemente relaciones entre el buen funcionamiento de la burocracia y el crecimiento económico proporciona un nuevo incentivo para intentar refinar nuestra comprensión de cuáles son las raíces del «buen

¹² Desde el punto de vista de los inversores que buscan la mejor valoración disponible de la rentabilidad futura en un lugar determinado, la característica más valiosa de los datos proporcionados por estos servicios de clasificación es su inmediatez. ICRG, por ejemplo, proporciona clasificaciones mensuales para 130 países en todo el mundo acerca de una variedad de indicadores políticos y económicos. Ningún estudio puramente académico estaría siquiera cercano a ofrecer este tipo de información de manera inmediata.

* La palabra «predictor», no recogida en el diccionario de la RAE, se usa en estadística para definir una variable que permite predecir el comportamiento de otras. (N. del T.)

¹³ La Porta et al. (1999) ofrecen una excelente discusión sobre la calidad de las instituciones administrativas estatales, pero se concentran en los factores determinantes de la calidad y el desempeño en lugar de en sus efectos sobre el crecimiento económico.

funcionamiento de la burocracia». Sin embargo, incluso esta nueva generación de estudios está prisionera de las mediciones disponibles. Los esfuerzos convincentes por adjudicar validez empírica a la hipótesis estatal deben empezar partiendo de información sobre cómo varía la estructura de las burocracias estatales entre diferentes países, que es lo que intentamos hacer en nuestro estudio.

LA CONEXIÓN ENTRE ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS Y CRECIMIENTO

El análisis contemporáneo comparado de las estructuras burocráticas necesita ir más allá de Weber, pero los modelos característicos de este autor proporcionan un punto de partida simple y accesible para la investigación comparada. Al contrastar las burocracias con formas organizativas previas, Weber destaca ciertos aspectos que pueden convertirse en elementos de una evaluación empírica relativamente objetiva. Destacamos dos de ellos. El primero es la importancia de la contratación meritocrática, que consiste idealmente en algún tipo de combinación entre educación y pruebas de acceso (Gerth y Mills 1958, 241; Parsons 1964, 333, 339). El segundo es una carrera profesional predecible, que proporcione recompensas tangibles e intangibles a largo plazo para los contratados al servicio de la burocracia (Gerth y Mill 1958, 200-203; Parsons 1964: 334-35; Stinchcombe 1974).

Podríamos haber seleccionado otras características organizativas weberianas¹⁴. Una de las ventajas de elegir la contratación meritocrática y las carreras profesionales predecibles y bien remuneradas es que estas características son relativamente fáciles de transformar en variables simples y pueden evaluarse comparativamente entre distintos países, por lo que concentrarse en ellas facilita la comprobación empírica. También se pueden construir conexiones teóricas plausibles entre estas características y la capacidad organizativa avanzada que se exige para suministrar los bienes colectivos constitutivos de la contribución potencial que hace el Estado al crecimiento económico.

La contratación meritocrática no sólo aumenta la probabilidad de tener una administración mínimamente competente, sino que también ayuda a

¹⁴ Puesto que las características concretas en las que hemos decidido concentrarnos son sólo un grupo parcial de aquellas descritas por Weber, subrayar otras características de la burocracia weberiana debería producir distintos resultados. Por ejemplo, los procesos de decisión regidos por normas, que son claramente una característica del modelo burocrático, podrían ser un arma de doble filo, mejorando la predecibilidad y la eficiencia hasta cierto punto, pero produciendo rigidez y esclerosis organizativa cuando van demasiado lejos. El mismo argumento podría aplicarse a la idea de que cada departamento en la administración estatal debería tener una competencia estrictamente definida, que no se superpusiera con la de otros departamentos.

generar una coherencia corporativa y un espíritu de cuerpo, lo que a su vez puede decirse que tiene efectos sustantivos en la motivación individual de los funcionarios encargados. Es más probable que internalicen normas y fines compartidos los burócratas que se ven a sí mismos como parte de un grupo de colegas que ocupan cargos públicos porque comparten aptitudes similares que aquellos que saben que deben su cargo al favor particular de un patrón o miembro de clase. La identificación con los colegas y con la propia organización debería también generar costos internalizados intangibles para las actividades corruptas que subvierten los fines organizativos, por un lado, e incrementar la eficacia de la vigilancia y el control, por otro.

La oferta de carreras bien remuneradas y duraderas puede que incremente también a largo plazo la competencia de los funcionarios pero, con independencia de sus efectos sobre ella, aumenta la coherencia corporativa. En el mismo sentido, la perspectiva previsible de remuneraciones profesionales a largo plazo reduce el relativo atractivo de los ingresos rápidos disponibles mediante prácticas individuales corruptas. Ello es obvio en la medida en que uno de los aspectos de las remuneraciones profesionales a largo plazo sean los salarios competitivos. Es también claro que las carreras profesionales que proporcionan la expectativa de ascensos relacionados con el desempeño y el cumplimiento de las normas de la organización desincentivan el comportamiento corrupto, especialmente si ese comportamiento socava los fines organizativos. El costo de infringir las normas organizativas es también directamente proporcional a la duración esperada de la pertenencia a la organización y a las remuneraciones esperadas en relación con el tiempo en el cargo¹⁵. En conjunto, la contratación meritocrática y las carreras profesionales predecibles deberían ayudar a estructurar los incentivos de los burócratas individuales de tal forma que se mejorara la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo¹⁶.

¹⁵ Stinchcombe (1974, 134-35, 147-48) se concentra en las burocracias industriales más que en las administrativas, pero proporciona un análisis importante de la relevancia de las carreras profesionales a la hora de configurar las motivaciones individuales.

¹⁶ La contratación meritocrática y las carreras profesionales no son las únicas características estructurales que pueden postularse para mejorar el funcionamiento como organizaciones de las burocracias estatales. En *Embedded Autonomy*, Evans (1995) defiende que la contribución potencial plena de las burocracias estatales a la acumulación de capital es probable que sólo pueda conseguirse cuando la coherencia corporativa proporcionada por las características weberianas se combine con una serie sistemática y densa de vínculos con la clase empresarial. En una línea de pensamiento diferente, los teóricos de la «nueva administración pública» destacarían los mecanismos de «imitación del mercado», tales como «pagar [a los funcionarios] en función de los resultados obtenidos» (Barzelay 1997; Hood y Jackson 1991; Milgrom y Roberts 1992; Olsen y Peters 1996).

Si se acepta el argumento de que estas características estructurales contribuyen a producir una burocracia más competente, centrada y cohesionada, también es plausible una multiplicidad de trayectorias causales específicas que conduzcan a mayores tasas de crecimiento económico. Los horizontes temporales más largos asociados a las carreras profesionales bien remuneradas y predecibles incrementarán la tendencia de la burocracia a reclamar que las inversiones se efectúen en infraestructura del sector público, en vez de en gastos de consumo. Puesto que la rentabilidad de la inversión en infraestructura pública depende esencialmente de su «carácter sistemático», la coherencia de la burocracia debería mejorar su eficacia. Igualmente, la reducción de las prácticas maximizadoras individualistas (es decir, de la corrupción) debería reducir el impuesto implícito que suponen esas prácticas para el sector privado.

Los vínculos difusos con la sociedad pueden ser igual de importantes o más. La mayoría de las obras académicas que contienen estudios de caso acerca de «los Estados desarrollistas» se concentraron principalmente en la actividad de las burocracias estatales en relación con el estímulo a tasas más altas de inversión privada¹⁷. Obviamente los empresarios nacionales, reacios al riesgo, evitarán realizar inversiones a largo plazo en instalaciones y equipos si tienen enfrente una burocracia corrupta e impredecible, que no proporcionará posiblemente las inversiones públicas suplementarias. En sentido contrario, las percepciones compartidas de que la burocracia estatal es una entidad fiable, predecible, mínimamente competente y comprometida con el crecimiento a largo plazo harán que las inversiones parezcan menos arriesgadas.

Las burocracias competentes pueden ayudar a que las empresas, consideradas una por una, superen los problemas de coordinación cuya resolución puede ser crucial para estimular nuevas actividades. Pueden también convertir los recursos de información que poseen en bienes públicos, de tal manera que se aumente la probabilidad y la eficacia de la inversión (Rodrik 1995). Por ejemplo, cuando los empresarios de países pequeños intentan acceder a los mercados mundiales por primera vez, una acción colectiva que reúna datos sobre los mercados externos y exija estándares de fabricación entre los productores locales puede otorgar importantes ventajas. Las burocracias respetadas podrían actuar como «intermediarios honestos», que ayudarían a superar los problemas de acción colectiva de los exportadores. Una versión más extrema de esta idea sería que la propia burocracia recolectase la información y prestase asesoría e incentivos para ayudar a las empresas locales a encontrar más fácilmente su camino por el laberinto de los rápidamente mutables mercados globales¹⁸.

¹⁷ Por ejemplo, Amsden (1989); Evans (1995); Johnson (1982); Wade (1990); World Bank (1993).

¹⁸ Según Keesing (1988), esa es esencialmente la actividad de las burocracias que promueven el comercio en los Cuatro Tigres asiáticos; véase también Rodrik (1995).

Decidir cuál sería el mejor de los caminos para explicar la conexión entre burocracias estatales coherentes y competentes, y el crecimiento económico sería una exigente y valiosa tarea, pero ese no es nuestro propósito aquí. Lo que pretendemos es establecer una conexión básica entre estructuras burocráticas y crecimiento económico, proporcionando así incentivos adicionales para que se exploren mecanismos alternativos que puedan explicar esa conexión¹⁹.

En otros términos, evaluamos el efecto de un conjunto concreto de estructuras burocráticas: no intentamos realizar una evaluación integral de todas las características de la estructura burocrática que podrían mejorar el desempeño económico. Hemos seleccionado la contratación meritocrática y las carreras profesionales debido a los sólidos argumentos a favor de ellas en los trabajos académicos y porque constituyen un conjunto de características estructurales empíricamente identificables y teóricamente plausibles, que ofrecen un buen punto de partida para demostrar el valor de realizar nuevas investigaciones sobre las consecuencias económicas que tienen las diferentes estructuras burocráticas.

Nuestra estrategia para conectar las estructuras burocráticas y el crecimiento económico difiere obviamente de la de Weber, que estaba interesado en los cambios históricos a largo plazo de las formas organizativas, mientras que nosotros estamos interesados en realizar comparaciones transversales en las décadas recientes. Nuestra proposición empírica es simple. Predecimos que en los veinte años que van de 1970 a 1990, los países cuyas estructuras burocráticas tuvieran incorporadas características weberianas habrían experimentado un crecimiento económico más rápido que aquellos países en los cuales esas características estuvieran incorporadas de un modo más deficiente.

DATOS

La ausencia de mediciones estadísticas comparables de las estructuras burocráticas en un conjunto relevante de países es uno de los principales

¹⁹ Existe, naturalmente, otro conjunto de argumentos en los trabajos académicos que postulan una función más central de las burocracias estatales en la configuración de las trayectorias nacionales de inversión y crecimiento. Esos argumentos se refieren tanto a la capacidad de los gobiernos para obligar a los empresarios a que inviertan partes mayores de sus beneficios, «disciplinándolos» (cfr Amsden 1989), y a la capacidad de los organismos públicos de estimular formas de inversión más arriesgadas, aunque en última instancia más rentables, mediante subsidios selectivos y protecciones frente a la competencia externa (Amsden 1989; Ernst y O'Connor 1992; Evans 1995; Wade 1990). Aunque estos argumentos son plausibles, requieren algo más que una burocracia mínimamente competente. En la medida en que estos argumentos sean de aplicación, el caso favorable a la importancia de las estructuras burocráticas se hace todavía más relevante, pero la plausibilidad teórica de la hipótesis weberiana no depende de esos argumentos más enérgicos sobre el papel de las instituciones públicas para hacer posible el crecimiento.

impedimentos para valorar los efectos en el crecimiento económico de las diferencias entre burocracias. Decidimos que únicamente recogiendo datos nuevos, originales, podríamos superar este obstáculo. El «conjunto de datos weberianos sobre el Estado»²⁰ que hemos recogido se construyó a partir de las evaluaciones comparables que realizaron expertos de las estructuras burocráticas de 35 países. Esos datos se reunieron laboriosamente durante un periodo de casi tres años (1993-1996).

Nuestra muestra comenzó a partir de los treinta países «semiindustrializados» identificados por Chenery (1980) y se complementó con cinco países más pobres. Nuestras razones para partir de la muestra de Chenery fueron tres. Para comenzar, estimábamos que los recursos disponibles no nos permitirían recoger datos en más de unos 35 países, así que la muestra de Chenery tenía el tamaño correcto. En segundo lugar, estábamos interesados en comprender las variaciones en el crecimiento entre países en vías de desarrollo, y no las existentes entre los países industriales avanzados y los países en vías de desarrollo. Queríamos incluir países que estuvieran todavía abordando la cuestión de la transformación industrial durante el periodo de estudio. La muestra de Chenery proporcionaba una buena diversidad de países en vías de desarrollo. Tercero, deseábamos tener una buena gama de variaciones del «carácter weberiano» de la administración. Aunque no existían datos sistemáticos disponibles al respecto, sabíamos que las diferencias entre variables sobre «buen funcionamiento burocrático» eran mucho mayores entre países en vías de desarrollo que entre países industrializados. Esta última consideración fue también un motivo para que se incluyeran algunos países adicionales demasiado pobres para que la muestra de Chenery los considerara. Los datos sobre desempeño burocrático dejaban claro que excluir a los países pobres supondría dejar sin suficientes muestras el extremo inferior de la distribución del desempeño burocrático y, por tanto, podría también suponer una muestra insuficiente de los rangos inferiores de «weberianidad»²¹. La selección de los países pobres que se añadieron estuvo guiada por el deseo de aumentar la representación del Caribe, el sur de Asia y el África subsahariana, y por nuestra creencia de que existía un cuerpo suficiente de expertos en las burocracias de esos países que nos permitiría encontrar al menos a tres expertos para cada uno de ellos²². La muestra resultante de 35 países representa a todas las principales regiones del mundo en desarrollo, y también a la franja europea más meridional de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Ofrece también un rango

²⁰ La discusión sobre el conjunto de datos weberianos se basa en gran parte en Talbot (1997).

²¹ Véase Rauch y Evans (1999, 8-9, diagramas 1b y 1c).

²² Los cinco países que se añaden a la muestra de Chenery son Haití, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Zaire. Para otros análisis de la muestra inicial de Chenery, véanse Feder (1983) y Esfahani (1991).

de las tasas de crecimiento durante los años setenta y ochenta que tiene como extremos a Corea y Singapur (que crecieron consistentemente al 6% per cápita anual) y Zaire (cuyo crecimiento fue negativo en más de un 2% anual), con numerosos casos intermedios. Al mismo tiempo, nuestra muestra de países ofrece un buen rango en términos de «desempeño burocrático», tal y como se mide por las empresas de calificación de riesgos²³.

La obtención de los datos estadísticos para las diferentes características en la estructura burocrática en cada uno de estos países requirió la cooperación de un gran número de expertos, cada uno de los cuales tenía un conocimiento específico de la burocracia estatal en un país concreto. Recopilar las respuestas requirió un trabajo intenso, pero el nivel de colaboración fue sorprendente y gratificante. Al final pudimos recoger las respuestas de un total de 126 expertos (un mínimo de tres expertos en 32 de nuestros 35 países, y dos expertos en los restantes tres países, Marruecos, Tailandia y Uruguay). Los expertos se seleccionaron de entre una combinación de académicos conocidos por sus investigaciones sobre las burocracias de cada país, funcionarios locales reputados por poseer una perspectiva amplia de las estructuras administrativas de sus países, y profesionales que trabajaban estos temas en organizaciones multilaterales. En conjunto, esos expertos son los responsables de una gran parte de las obras académicas publicadas sobre burocracias estatales en los países de nuestra muestra²⁴.

Las evaluaciones de los expertos se estructuraron a través de un cuestionario de respuesta cerrada²⁵. Para responder a las preguntas cerradas, primero se les pedía a los expertos que identificaran los principales organismos estatales que tuvieran más importancia en la formulación de las políticas económicas y que a continuación respondieran las preguntas del cuestionario en referencia a ellos²⁶. Razonamos que las estructuras de los principales organismos públicos dedicados a la política económica tendrían probablemente algún efecto en el crecimiento económico y que, puesto que estudios de caso para países concretos han mostrado que existe una variación notable entre organismos públicos, obtener una medición relacionada con los organismos más importantes tenía sentido. Las preguntas concer-

²³ Véase Rauch y Evans (1999, 8-9).

²⁴ Para una explicación más detallada de la distribución de los diferentes tipos de expertos entre países, véase Talbot (1997, tabla 2).

²⁵ Se animó a todos los expertos a que proporcionaron comentarios adicionales y materiales complementarios, y la mayoría de ellos así lo hizo. Este material adicional se revisó durante la codificación de las preguntas de respuesta única, pero no se analiza separadamente aquí.

²⁶ Específicamente, se pidió a los expertos que «elaboraran una lista de los cuatro organismos más importantes en la burocracia estatal central, clasificándolos en función de su poder para determinar la política económica general».

nientes a la burocracia estatal seguían generalmente a las que se ocupaban de los principales organismos administrativos²⁷.

A los expertos nacionales no se les pidió que evaluaran el desempeño o la calidad de la burocracia. En lugar de ello, el cuestionario se concentró en las características descriptivas específicas de la burocracia que podían someterse a una valoración objetiva. Combinamos luego esas características descriptivas para construir una variable simple que reflejara una estructura burocrática weberiana construida a partir de la contratación meritocrática y de las trayectorias profesionales predecibles y remuneradas.

Puesto que se sabe que las estructuras burocráticas son resistentes al cambio, nos sentíamos seguros al asumir que las diferencias que descubriéramos entre estructuras burocráticas caracterizarían la situación existente al inicio del periodo (y, de hecho, habrían estado probablemente funcionando durante algún tiempo con anterioridad a 1970) y que eran, por tanto, previas en el tiempo al crecimiento económico durante el periodo 1970-1990. Para comprobar esta suposición, se pidió a los expertos que proporcionaran no sólo respuestas que permitieran caracterizar ese periodo completo, sino también cualquier cambio significativo durante el mismo. A pesar de algunas referencias al deterioro de la situación de los burócratas con el transcurso del tiempo (especialmente en relación con los salarios relativos), era evidente, a partir de sus comentarios, que las estructuras burocráticas que describían eran anteriores al crecimiento económico que tuvo lugar entre 1970 y 1990²⁸.

Se usaron diez preguntas para crear lo que llamamos la «escala de weberianidad»²⁹. La pregunta inicial indagaba sobre la importancia de los organismos administrativos involucrados en la elaboración de la política económica. Dos preguntas posteriores (preguntas 2 y 9 del Apéndice A) valoraban la importancia de las pruebas de acceso para contratar funcionarios civiles al servicio de los principales organismos administrativos encargados de la economía y como sistema general³⁰. Tres de las preguntas iban dirigidas a cuestiones relacionadas con las carreras profesionales: si era probable que los funcionarios de la administración, una vez contratados, continuasen la carrera administrativa (preguntas 3 y 5), y si la permanencia en la carrera administrativa posibilitaba el ascenso en el interior de

²⁷ Para el cuestionario completo véase Rauch y Evans (1999, Apéndice A). Para la codificación de la encuesta, véase Talbot (1997, Apéndice A).

²⁸ Aunque las estructuras burocráticas fueron por lo general estables durante el periodo de estudio, los comentarios de los expertos indicaron que a comienzos de los noventa pudo existir un período de cambio en el cual se reestructuraron varias burocracias en respuesta a la presión de las agencias multilaterales.

²⁹ Véase el Apéndice A para una explicación de la escala y una lista de sus elementos.

³⁰ La pregunta 9 es de hecho una mezcla creada a partir de las respuestas a las preguntas 17 y 18 de la encuesta original.

una jerarquía (pregunta 4). Cuatro preguntas adicionales abordaban la cuestión de las remuneraciones durante la carrera profesional, en términos salariales y también de prestigio (preguntas 6, 7, 8 y 10). La escala de weberianidad resultante proporciona una medición sintética y sustantivamente plausible de las características burocráticas que constituyen el objeto primordial de nuestra investigación.

Para descubrir qué relación –si es que había alguna– pudiera existir entre estas características y el crecimiento económico durante el periodo 1970-1990, nos apoyamos en mediciones a partir de conjuntos de datos estadísticos estándares que se encontraban disponibles para crear nuestra variable dependiente, es decir, el crecimiento del PIB per cápita entre 1970 y 1990, y nuestras variables de control, que fueron el nivel de ingreso inicial y el capital humano preexistente (véase el Apéndice B para las definiciones y las fuentes de datos de las variables dependientes y de control). La versión de 1994 («Mark 5.5») de las Penn World Tables de Summers y Heston (1991) fueron la fuente para nuestras mediciones del PIB per cápita real en 1965, 1970 y 1990. Como variable «proxy» del capital humano usamos una versión actualizada de las mediciones de Barro y Lee (1993) de los años promedio de educación para la población mayor de 25 años.

ANÁLISIS

Nuestra finalidad es descubrir si la «weberianidad» tiene algún efecto en el crecimiento económico que sea independiente de los efectos de otras variables asociadas clásicamente al desarrollo económico. Existe una correlación fuerte y significativa entre el valor de la escala de weberianidad y el crecimiento total del PIB per cápita real durante el periodo 1970-1990 ($r = 0,67$; $p < 0,001$), pero podría argumentarse que la weberianidad es simplemente una variable «proxy» del nivel general de desarrollo o de las reservas de capital humano existentes³¹. Ese argumento no puede descartarse sin más. Sabemos que las burocracias con mayores niveles de desarrollo se encuentran con mayor probabilidad en los países desarrollados (Rauch y Evans 1999, 8, diagrama 1a; véase también World Bank 1997). Sabemos también que los altos niveles de capital humano, que se encuentran generalmente asociados con altos niveles de desarrollo, están fuertemente asociados con el crecimiento. De hecho, no surgió virtualmente ninguna asociación entre el grado de aproximación a las características weberianas y los niveles iniciales de ingreso per cápita en esta muestra de países en vías de desarrollo ($r = 0,05$). Al menos a partir de esta muestra, es difícil defender que el crecimiento pasado o los altos niveles de ingreso sean cau-

³¹ Véase el Apéndice C para las puntuaciones en la escala de weberianidad de los 35 países de nuestra muestra.

sas importantes, en sí mismas, de Estados más weberianos. Dicho de forma algo más optimista, parece que los bajos niveles de ingreso per cápita no son necesariamente una barrera para conseguir burocracias estatales más competentes y coherentes. Sin embargo, existe una correlación modesta (aunque no significativa) entre la escala de weberianidad en nuestra muestra y los niveles preexistentes de capital humano $N = r = 0,25$, $p = 0,15$), y el capital humano tiene, a su vez, un efecto positivo importante en el crecimiento posterior.

Nuestro primer resultado destacable es, por tanto, que incluso después de haber controlado los efectos de los niveles de PIB inicial per cápita y los niveles preexistentes de capital humano, la relación entre los valores de la escala de weberianidad y el crecimiento económico sigue siendo sólida y significativa. Como indican las ecuaciones de regresión que se muestran a continuación, la escala de weberianidad continúa teniendo un efecto intenso y significativo en el crecimiento económico. La weberianidad no es simplemente una variable «proxy» adulterada, producto de los efectos que tienen los niveles preexistentes de desarrollo o de capital humano.

La ecuación básica en forma no estandarizada es:

% cambio en el PIB per cápita 1970-1990 = $-44,54 - 0,02$ (PIB real per cápita en 1965) + $15,77$ (Número promedio de años de escolaridad en 1965) + $16,05$ (Puntuación en la escala de weberianidad) (1)

La forma estandarizada de la ecuación es:

% cambio en el PIB per cápita 1970-1990 = $-0,317$ (PIB real per cápita en 1965) + $0,307$ (Número promedio de años de escolaridad en 1965) + $0,615$ (Puntuación en la escala de weberianidad) (2)

El gráfico de dispersión del crecimiento en función de la regresión en la escala de weberianidad, teniendo en cuenta los efectos del nivel inicial del PIB per cápita y los niveles preexistentes de capital humano, puede verse en la Figura 1. Una de las cosas que destacan en este gráfico de dispersión es el alto grado en el que la distribución regional de las características weberianas se corresponde con las diferencias regionales en las tasas de crecimiento.

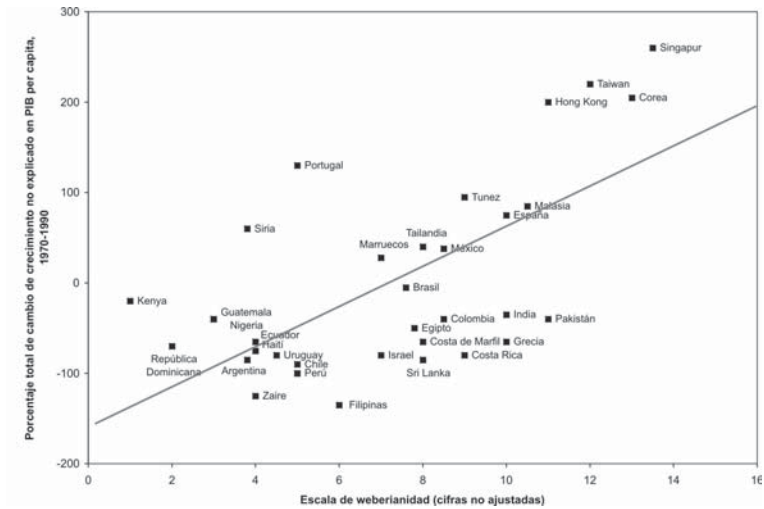


Figura 1. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado.

Nota: el crecimiento no explicado es el que no puede justificarse a partir de las tasas de crecimiento del PIB en 1965 y los años de escolaridad en ese mismo año.

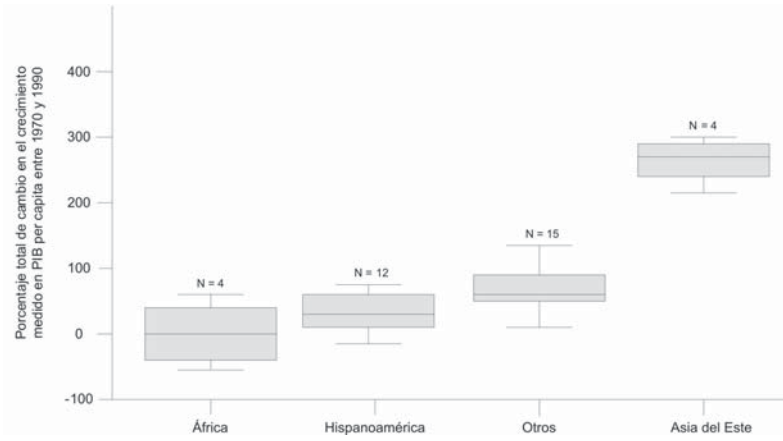


Figura 2. Gráfico de cajas, que muestra el crecimiento del PIB per cápita por región entre 1970 y 1990.

Las diferencias regionales en crecimiento y en weberianidad se resumen en las Figuras 2 y 3. El diagrama de cajas de la Figura 2 muestra el rango entre cuartiles y la mediana para el crecimiento del PIB para cada uno de los cuatro grupos regionales de países. Cuando se disponen las cua-

tro regiones en el orden que cabría esperarse a partir del trabajo académico existente, forman casi una línea de regresión perfecta, en la que el África subsahariana se encuentra en la parte inferior y los Cuatro Tigres de Asia del Este en la superior. Las regiones latinoamericanas muestran unas tasas de crecimiento claramente inferiores a las de cualquier otra región, salvo por el África subsahariana, en gran parte porque el crecimiento latinoamericano experimentado durante el periodo que estamos examinando se ve dominado por la «década perdida»* de los años ochenta.

La Figura 3 muestra las diferencias regionales en las puntuaciones de la escala de weberianidad, y establece un paralelo entre las variaciones regionales en crecimiento y las variaciones regionales en estructura burocrática, que se muestra gráficamente con claridad. Si el África subsahariana define la parte inferior de la escala en términos de crecimiento, también es la región en la cual las burocracias estatales son menos weberianas. En esa línea, los Cuatro Tigres de Asia del Este son el ejemplo perfecto, durante este periodo al menos, de alto crecimiento y características burocráticas weberianas. La escala de weberianidad parece que captura un elemento institucional esencial para el «muy buen funcionamiento» de las economías de Asia del Este, al mismo tiempo que indica un déficit institucional que puede ayudar a explicar las bajas tasas de crecimiento en África.

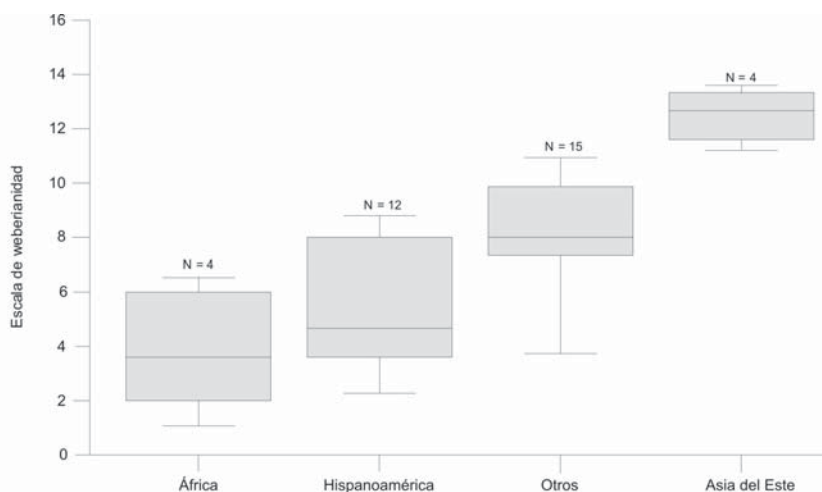


Figura 3. Gráfico de cajas, escala de weberianidad por región.

* Los economistas llaman así a la década de los ochenta en Latinoamérica porque la región experimenta tasas muy bajas de crecimiento e incluso nulas o negativas, acompañadas en algunos casos de inflación (lo que se conoce como estanflación, es decir, inflación sin crecimiento). El periodo se caracteriza por un estancamiento del crecimiento y un aumento de la desigualdad social. De ahí el nombre «década pérdida». (N. del T.)

La Tabla 1 presenta un conjunto de regresiones en las que se añaden a la regresión básica ilustrada en la Figura 1 otras variables «proxy» para todas las regiones. Los efectos de la escala de weberianidad siguen siendo sólidos. Introducir las variables «proxy» para el África subsahariana y Latinoamérica reduce el coeficiente de la escala de weberianidad sólo modestamente (modelos 2 y 3). Todavía más importante es que se sigue viendo un significativo «efecto estructural burocrático» incluso al incluir variables «proxy» en Asia del Este (los Cuatro Tigres; modelo 4)³².

Tabla 1. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento en PIB real per cápita, 1970-1990, a partir de las variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Puntuación en la escala de weberianidad	0,615** (4,649)	0,537** (3,700)	0,599** (4,268)	0,247* (2,418)
PIB per cápita, 1965	-0,317 (-1,749)	-0,270 (-1,472)	-0,324 (-1,753)	-0,150 (-1,251)
Años de escolaridad, 1965	0,307 (1,645)	0,319 (1,725)	0,290 (1,487)	0,090 (0,724)
Hispanoamérica	—	-0,180 (-1,242)	—	—
África	—	—	-0,056 (-0,367)	—
Asia del Este	—	—	—	0,696** (6,638)
Número de países	35	35	35	35
R ² ajustado	0,460	0,469	0,444	0,774

Nota: números entre paréntesis son valores t.

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$ (pruebas de dos vías)

³² Los efectos de la escala de weberianidad son consistentes frente a las diferentes definiciones de las variables ficticias regionales (dos variaciones en la variable ficticia del este de Asia que incluía seis o siete países asiáticos), y a una versión más general de la variable ficticia africana (que añadía tres países norteafricanos). De hecho, la escala de weberianidad presenta efectos más vigorosos cuando se usa la definición más amplia de «Este de Asia». Sólo cuando la variable ficticia del Este de Asia se incluye junto con la variable ficticia de África subsahariana o de Latinoamérica, el efecto de la escala de weberianidad desciende por debajo de su significación estadística. El efecto de la weberianidad tampoco es consistente cuando se incluyen simultáneamente tres variables ficticias regionales, pero hay que tener en cuenta que estas tres variables ficticias combinadas incluyen al menos 18 de nuestros 35 países, lo cual es una prueba extremadamente rigurosa.

¿Los efectos de la weberianidad continúan siendo significantes en regresiones que introducen otras variables que suelen usarse en modelos estándar del crecimiento? Levine y Renelt (1992) revisaron 41 estudios en los que se usaban regresiones transversales comparadas entre países para explicar el crecimiento económico. Concluyeron que incluso si «se había encontrado que más de 50 variables estaban significativamente relacionadas con el crecimiento en al menos una regresión» (1992, 924), la lista de variables cuyos efectos eran realmente sólidos era, sin embargo, pequeña. Identificaron tres variables básicas —el nivel inicial de PIB per cápita, la inversión y el capital humano— como las variables que estaban relacionadas más sólidamente con el crecimiento (1992, 947, Tabla 1). En relación con esas variables y considerando nuestra muestra, el periodo de tiempo seleccionado y las definiciones de las variables que usamos, el modelo 5 de la Tabla 2 permite ver que los resultados son consistentes con el trabajo previo, excepto porque los efectos del capital humano (años de estudios) no parecen tener ninguna significación estadística (usando una prueba de dos vías)*. La inversión inicial es el predictor más importante del crecimiento, y el nivel inicial de PIB per cápita continúa teniendo una relación negativa con el crecimiento.

Tabla 2. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento en PIB real per cápita, 1970-1990, a partir de las variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Puntuación en la escala de weberianidad	—	—	0,490** (3,647)	0,482* (3,104)
PIB per cápita, 1965	-0,644** (-3,171)	-0,778 (-3,642)	-0,458* (-2,254)	-0,498 (-2,402)
Años de escolaridad, 1965	0,401 (1,988)	0,420* (2,068)	0,258 (1,470)	0,211 (1,115)
Proporción promedio anual de inversión doméstica, 1965-1970	0,580** (3,498)	0,434 (2,463)	0,360* (2,362)	0,298 (1,861)
Proporción promedio anual de gasto en consumo de la administración pública, 1970-1985	—	-0,334 (-2,024)	—	-0,179 (-1,169)

* Prueba estadística de Mann-Witney en «U», en la que para hallar significación estadística se consideran las desviaciones en cualquier dirección de la hipótesis nula (N. del T.)

Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	-0,136 (-0,950)	—	-0,003** (-0,023)
Número de países	35	34 ^a	35	34 ^a
R ² ajustado	0,343	0,373	0,529	0,521

Nota: números entre paréntesis son valores t.

^a Costa de Marfil carece de datos sobre consumo de la administración pública y se omite.

* $p < 0,05$ ** $p < 0,01$ (pruebas de dos vías)

Cuando se añade la escala de weberianidad a la ecuación básica (modelo 7), se convierte en un predictor muy fuerte del crecimiento y el R² ajustado* aumenta considerablemente. El modelo 6 de la Tabla 2 muestra los efectos de las dos variables adicionales que Barro (1991) encontró que tenían efectos negativos importantes sobre el crecimiento, como eran el consumo público y las revoluciones sociales. El modelo 6 muestra precisamente que al añadirse estas variables al conjunto básico de Levine y Renelt, sus coeficientes no son significativos, y producen sólo un aumento trivial del R² ajustado³³. En el modelo 8 se añade la escala de weberianidad al modelo 6. Los resultados se asemejan a los del Modelo 7: la escala de weberianidad se convierte nuevamente en el predictor más importante, y el R² ajustado aumenta significativamente de nuevo³⁴. En conjunto, estos resultados nos sugieren que si se hubieran recolectado datos acerca de un grupo más numeroso de países, la weberianidad se hubiera convertido en un complemento valioso del trabajo académico existente sobre modelos transversales comparados del crecimiento.

* El R² es el coeficiente de determinación lineal que se usa en estadística para comprobar que la variabilidad de la variable explicada se debe a la variabilidad de la variable explicativa, en este caso, de índice de weberianidad. Cuanto mayor sea el R², más adecuada es la variable. (N. del T.)

³³ De forma consistente con los resultados de Barro (1991), el coeficiente para el consumo público del Estado es negativo. Pero nuestros resultados son sólo significativos en el nivel $p < 0,10$. El consumo público del Estado no tiene una relación negativa significativa con el crecimiento cuando se omite la inversión entre los elementos usados para la regresión (es decir, cuando sólo se incluyen el nivel inicial de PIB y de capital humano). El coeficiente para la variable de las revoluciones sociales es siempre no significativo (aunque consistentemente negativo).

³⁴ Podría esperarse que existiera una interrelación interactiva entre el consumo público del Estado, el valor de la escala de weberianidad y el crecimiento, de forma que una mayor weberianidad redujera o invirtiera el efecto negativo del consumo público estatal en el crecimiento. Intentamos introducir un término de interacción (la escala de weberianidad X el consumo público estatal) en varias regresiones diferentes, pero no encontramos ningún efecto significativo. Sin embargo, merece la pena observar que existe una fuerte correlación negativa entre la weberianidad y el consumo público estatal en nuestra muestra ($r = -0,35$; $p < 0,05$), que es consistente con las observaciones de los trabajos académicos existentes sobre estudios de caso, donde se afirma que los Estados desarrollistas no son usualmente Estados «grandes» en términos fiscales.

Tabla 3. Coeficientes estandarizados a partir de las regresiones de la proporción promedio anual de la inversión doméstica, 1985-1990, tomando variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12	Modelo 13
Puntuación en la escala de weberianidad	0,489** (3,508)	0,477** (3,044)	0,456** (3,103)	0,348* (2,146)	0,370* (2,276)
PIB per cápita, 1965	-0,179 (-0,936)	-0,172 (-0,867)	-0,944 (-1,003)	-0,115 (-0,603)	-0,354 (-1,609)
Años de escolaridad, 1965	0,443* (2,255)	0,319* (2,225)	0,407 (1,944)	0,360* (1,814)	0,436* (2,128)
Proporción promedio anual de gasto en consumo de la administración pública, 1970-1985	—	—	—	—	-0,314 (-1,931)
Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	—	—	—	-0,136 (-0,951)
Hispanoamérica	—	-0,026 (-0,169)	—	—	—
África	—	—	-0,119 (-0,747)	—	—
Asia del Este	—	—	—	0,267 (1,599)	—
Número de países	35	35	35	35	34 ^a
R ² ajustado	0,400	0,381	0,392	0,429	0,434

Nota: números entre paréntesis son valores t.

^a Costa de Marfil carece de datos sobre consumo de la administración pública y se omite.

* $p < 0,05$ ** $p < 0,01$ (pruebas de dos vías)

Dada la poderosa y robusta relación entre los niveles de inversión y crecimiento en la mayoría de las obras académicas que realizan análisis transversales entre naciones, y el hecho de que el trabajo sociológico sobre modelos transversales comparados de crecimiento entre países ha destacado también el importante papel de la inversión³⁵, tiene sentido estudiar los

efectos de la weberianidad en los niveles de inversión y también en las tasas de crecimiento³⁶. La Tabla 3 muestra que el valor en la escala de weberianidad tiene un efecto positivo consistentemente significativo en los niveles de inversión al final del periodo, reforzando la posición generalmente adoptada en los trabajos académicos de estudios de caso sobre los «estados desarrollistas», que subrayan la actuación del Estado en relación al crecimiento de los niveles de inversión privada como el principal mecanismo a través del cual los Estados causan tasas de crecimiento más altas (Evans 1995)³⁷.

DISCUSIÓN

Las pruebas que hemos presentado le dan una mayor credibilidad a la hipótesis de que las burocracias estatales caracterizadas por la contratación meritocrática y carreras profesionales predecibles y bien remuneradas están asociadas con tasas de crecimiento más altas. Puesto que los datos se refieren sobre todo a los principales organismos administrativos que se ocupan de la economía, la consecuencia no es que la estructura burocrática en su totalidad deba ser weberiana para tener efectos positivos en el crecimiento. Puede ser suficiente con que existan estructuras weberianas en el centro estratégico de la burocracia.

La weberianidad proporciona una explicación analíticamente satisfactoria y detallada de las diferencias que se observan con respecto a las tasas de crecimiento regionales. Estos hallazgos apoyan las interpretaciones que destacan que el alto crecimiento de los países de Asia del Este se debe a la contribución de burocracias competentes y cohesionadas, y ofrecen una variable alternativa sucinta, objetiva y replicable frente a la idea ateaórica e insatisfactoriamente amorfa del «efecto de Asia del Este». Los hallazgos son también consistentes con las explicaciones acerca de las bajas tasas de crecimiento en África, que subrayan los problemas de gobernabilidad. Más generalmente, estos hallazgos sugieren que se podría hacer una importante contribución al trabajo académico existente si se recogieran pruebas sistemáticas sobre las estructuras estatales en una muestra más amplia de países. La weberianidad es un complemento sociológico potencial del pe-

³⁵ Cfr. Firebaugh (1992, 125).

³⁶ Al igual que Firebaugh, Barro (1991, 426, Tabla 3) también recoge sus resultados usando la inversión como variable dependiente. Sin embargo, no usó la inversión como una variable explicativa en sus regresiones para el crecimiento «básico» (p. 410-13, Tabla 1), presumiblemente debido a su preocupación por el factor endógeno. Intentamos evitar el problema del factor endógeno usando sólo el nivel previo de inversión en nuestras regresiones del crecimiento.

³⁷ Exploramos también la relación entre la weberianidad y los niveles de inversión pública con la idea de que introducir un término de interacción podría revelar un efecto positivo significativo de la inversión pública en el crecimiento que fuera contingente en relación con los altos niveles de weberianidad. No encontramos tal efecto.

queño conjunto de predictores robustos del crecimiento que los economistas han identificado en los recientes estudios transversales comparados entre países.

A pesar del carácter prometedor de estos resultados, debemos observar que la investigación que presentamos aquí es sólo un comienzo. Son obvios los diversos caminos que se abren para el futuro trabajo académico. La recolección de datos de estructuras burocráticas para una muestra más amplia de países es el primer paso para probar más consistentemente la solidez de la relación que hemos encontrado aquí³⁸. El éxito del esfuerzo inicial que recogemos en este ensayo es un argumento a favor de que el esfuerzo requerido para recolectar mayores y mejores pruebas sobre las variaciones transversales nacionales acerca de las características estructurales de las burocracias estatales se vería ampliamente compensado por los beneficios obtenidos.

Un fin más ambicioso sería extender la cobertura longitudinal del conjunto de datos estadísticos mediante la observación de los cambios en el carácter de las burocracias públicas durante los años noventa. Esta tarea sería relevante para entender mejor las raíces de los actuales problemas económicos en Asia del Este. Los estudios de caso con los que ya contamos subrayan que pudiera ser difícil mantener el carácter weberiano de las burocracias de esta región en el futuro (Amsden 1989; Evans 1995). Analistas contemporáneos han sugerido que el declive de la integridad de las burocracias públicas ha tenido un importante impacto en el deterioro de los sistemas financieros del Asia del Este³⁹.

Finalmente, sería iluminador examinar la relación entre la weberianidad y otro conjunto de variables políticas, sociales y económicas que han demostrado tener relación con el crecimiento. Los regímenes políticos (Álvarez et al., 1996) y los resultados de las políticas públicas que se usan comúnmente en las regresiones transversales comparadas entre naciones (por ejemplo, el superávit fiscal, las distorsiones de precios o la prima del mercado negro) son dos ejemplos posibles⁴⁰.

Aunque queda mucho por hacer, hay una conclusión indiscutible que trasciende el carácter exploratorio de nuestro estudio: la «hipótesis del Estado weberiano» merece más atención por los sociólogos y por otros científicos sociales tanto empírica como analíticamente.

³⁸ En la actualidad existe un proyecto, que se encuentra en la etapa de planificación, en la Universidad de las Naciones Unidas que extendería la cobertura de los datos a 15 ó 20 países adicionales del África subsahariana. Hasta ahora, sin embargo, la mayoría de los esfuerzos por hacer que las agencias financiadoras se interesen en apoyar la construcción de las infraestructuras necesarias para recoger los datos ha tenido resultados descorazonadores.

³⁹ Por ejemplo, Chang, Park y Yoo (1998).

⁴⁰ En otro ensayo (Rauch y Evans, 2000), examinamos la relación entre la weberianidad y algunas variables usadas comúnmente para medir el desempeño burocrático.

Apéndice A. La escala de «Weberianidad»

La escala de weberianidad se creó a partir de diez elementos de la encuesta original. Los componentes individuales de la encuesta (con respuestas cerradas alternativas de carácter sintético) se muestran a continuación. La encuesta completa y la recodificación que se usó para compilar la escala se encuentran disponibles en <http://weber.ucsd.edu/~jrauch/webstate>. Las respuestas individuales a las diez preguntas (excepto a la pregunta nueve) se agregaron para crear un conjunto de datos por países, en el cual la puntuación de cada país era el promedio de las respuestas de todos los expertos que habían contestado a cada una de las preguntas para ese país (las clasificaciones por países a la pregunta nueve se basaron en la valoración de los investigadores producto de combinar las respuestas de los expertos nacionales con las dos preguntas que hacían relación a la intuición y a los criterios de selección usados en las pruebas de selección para entrar en la administración pública). Los promedios nacionales para cada una de las diez preguntas se recodificaron en dos o tres categorías, de tal manera que pudiera obtenerse una distribución tan homogénea de países en las categorías como fuera posible. Las diez preguntas se combinaron después para construir una escala.

1. ¿Cuál de las siguientes descripciones encaja mejor con el papel de estos organismos administrativos en la formulación de la política económica?

- (1) Muchas de las nuevas políticas económicas se originan en ellos
- (2) Algunas de las nuevas políticas se originan en ellos
- (3) Rara vez originan nuevas políticas

2. ¿Aproximadamente cuál es la proporción de altos funcionarios en estos organismos que se incorporan al servicio civil mediante sistemas formales de examen?

- (1) Menos del 30%
- (2) Del 30 al 60%
- (3) Del 60 al 90%
- (4) Más del 90%

3. ¿Cuál es aproximadamente el número medio de años que pasa un alto funcionario típico en uno de estos organismos administrativos durante su carrera?

- (1) De uno a cinco años
- (2) De cinco a 10 años
- (3) De 10 a 20 años
- (4) Toda su carrera

4. ¿Cuáles son las perspectivas de promoción que puede tener a alguien que sea contratado por uno de estos organismos mediante un examen de oposición al inicio de sus carreras profesionales? Asumiendo que existen al menos seis niveles entre la posición de entrada y la dirección del organismo, ¿cómo calificaría las posibilidades de ascender dentro del organismo? (Nota: se puede escoger más de una opción)

- (1) En la mayoría de los casos se ascenderá uno o dos niveles
- (2) En la mayoría de los casos se ascenderá tres o cuatro niveles
- (3) Se ascenderán varios niveles hasta quedar justo por debajo del nivel de los nombramientos políticos
- (4) En al menos unos pocos casos, se llega al nivel máximo

5. ¿Cuán habitual es que los altos funcionarios en estos organismos desarrollen una parte importante de sus carreras en el sector privado, intercalando la actividad en los sectores público y privado?

- (1) Normal
- (2) Frecuente, pero no la regla
- (3) Inusual
- (4) Casi nunca

6. ¿Cómo consideraría los salarios (y otros beneficios adicionales, sin incluir los sobornos u otras fuentes no legales de ingresos) de los altos funcionarios en estos organismos en relación con aquellos que reciben los administradores del sector privado que tienen una educación y responsabilidades comparables?

- (1) Menos del 50%
- (2) Entre 50 y el 80%
- (3) Entre el 80 y 90%
- (4) Comparables
- (5) Más altas

7. Si los sobornos y otros beneficios no legales se incluyen, ¿cuál sería la proporción del salario?

- (1) Menos del 50%
- (2) Entre 50 y el 80%
- (3) Entre el 80 y 90%
- (4) Comparables
- (5) Más altas

8. Durante el periodo en cuestión (aproximadamente de 1970 a 1990), ¿cómo cambiaron los ingresos que podían obtenerse legalmente en esos organismos en relación con los salarios del sector privado?

- (1) Declinaron enormemente
- (2) Declinaron ligeramente
- (3) Se mantuvieron en la misma posición
- (4) Mejoraron su posición

9. Esta variable se creó a partir de las respuestas combinadas de todos los expertos en cada país, basándose en la valoración de la importancia de los exámenes del servicio civil para ser contratado y formar parte de la burocracia.

- (0) No hay exámenes de entrada al servicio civil o los exámenes son de importancia trivial
- (1) Pruebas ambiguas basadas en las respuestas de los expertos
- (2) Los exámenes del servicio civil son un componente importante para poder formar parte de la burocracia

10. Entre los graduados de las mejores universidades del país ¿cómo se considera una carrera dentro del sector público?

- (1) La mejor opción posible
- (2,3) Depende de las circunstancias
- (4) La segunda mejor opción

Apéndice B. Variables, definiciones y fuentes de datos

Variable	Definición	Fuente
Crecimiento porcentual total del PIB per cápita	Crecimiento porcentual total del PIB real per cápita de 1970 a 1990.	Penn World Tables (Mark 5.5) (<i>véase</i> Summers y Heston 1991)
Inversión doméstica, 1985-1990	Promedio de la ratio anual de inversión doméstica real (privada más pública) en relación con el PIB real durante el periodo de 1985 a 1990	Penn World Tables (Mark 5.5). Tomada del conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Inversión doméstica, 1965-1970	Promedio de la ratio anual de inversión doméstica real (privada más pública) en relación con el PIB real durante el periodo de 1965 a 1970	Penn World Tables (Mark 5.5). Tomada del conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Años promedio de escolaridad 1965 ^a	Años de escolaridad promedio para la población mayor de 25 años, 1965.	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Consumo de la administración pública, 1970-1985	Promedio de la ratio anual de gasto neto en consumo real de la administración pública en defensa y en educación en proporción con el PIB real durante el periodo 1970-1985	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Promedio de revoluciones, 1970-1985	Número promedio de revoluciones por año entre 1970 y 1985.	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
África	Una variable para los países africanos subsaharianos: Costa de Marfil, Kenya, Nigeria y Zaire	
Asia del Este	Una variable para los Tigres de Asia del Este: Hong Kong, Korea, Singapur y Taiwan	
Hispanoamérica	Una variable para los países latinoamericanos: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.	
^a No pudieron obtenerse datos sobre el promedio de años de escolaridad en 1965 para Egipto, Costa de Marfil, Marruecos y Nigeria. Las observaciones sobre estos cuatro países se estimaron a partir de datos sobre la formación educativa total extraídos de Nehru, Swanson y Duhey (1995). El coeficiente de correlación de Pearson entre estas dos variables fue de 0,80 ($p < 0,001$).		

Apéndice C. Puntuaciones en la escala de weberianidad para 35 países en vías de desarrollo

País	Escala de weberianidad	País	Escala de weberianidad
Argentina	3,80	Malasia	10,50
Brasil	7,60	Marruecos	7,00
Chile	5,00	México	8,50
Colombia	8,50	Nigeria	3,00
Corea	13,00	Pakistán	11,00
Costa de Marfil	8,00	Perú	5,00
Costa Rica	9,00	Portugal	5,00
Ecuador	4,00	República Dominicana	2,00
Egipto	7,80	Singapur	13,50
España	10,00	Siria	3,80
Filipinas	6,00	Sri Lanka	8,00
Grecia	10,00	Tailandia	8,00
Guatemala	3,00	Taiwán	12,00
Haití	4,00	Túnez	9,00
Hong Kong	11,00	Turquía	7,00
India	10,00	Uruguay	4,50
Israel	7,00	Zaire	4,00
Kenya	1,00	Malasia	10,50

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996). «Classifying Political Regimes». *Studies in Comparative International Development* 31(2), 3-36.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Barro, Robert J. (1991). «Economic Growth in a Cross-Section of Countries». *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-44.
- Barro, Robert y Jong Ha Lee (1993). «International Comparisons of Educational Attainment». *Journal of Monetary Economics* 32, 363-94.
- Barzelay, Michael (1997). «Results Oriented Government: Theories and Research on the New Public Management». Presentado en el *Aaron Wildasky Forum for Public Policy*, 3-4 de abril, University of California, Berkeley, CA.

- Bates, Robert H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Campos, José Egardo y Hilton L. Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Callaghy, Thomas (1989). «Lost between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Gambia, Zambia and Nigeria». En Joan M. Nelson (ed.). *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chang, Ha-Joon, Hong Jae Park y Chul Gyueyoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance». Manuscrito no publicado, Faculty of Economics and Politics, Cambridge University, Cambridge, Inglaterra.
- Cheng, Tun-jen, Stephan Haggard y David Kang (1995). «Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan». Ensayo presentado en *UNCTAD Seminar on Development of East and South East Asia and a New Development Strategy-The Role of Government*, 30-31 de octubre, Ginebra, Suiza.
- Chenery, Hollis B. (1980). «The Semi-Industrialized Countries». Manuscrito no publicado, Washington, DC: The World Bank.
- Colclough, Christopher y James Manor (eds.) (1991). *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon.
- Collander, David (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Crowley, Angela, James Rauch et al. (1998). «Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures». *Studies in Comparative International Development* 33(2), 30.
- Delacroix, Jacques y Charles Ragin (1981). «Structural Blockage: A Cross-National Study of Economic Dependency. State Efficacy and Underdevelopment». *American Journal of Sociology* 86, 1311-47.
- Easterly, William, y Ross Levine (1997). «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions». *Quarterly Journal of Economics* 112, 1203-50.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. An OECD Development Centre Study. Paris: OECD.
- Esfahani, Hadi S. (1991). «Exports, Imports and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries». *Journal of Development Economics* 35, 93-116.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feder, Gershon (1983). «On Exports and Economic Growth». *Journal of Development Economics* 12 (1-2), 59-73.
- Firebaugh, Glenn (1992). «Growth Effects of Foreign and Domestic Investment». *American Journal of Sociology*, 98, 105-30.

- Gerth, Hans y C. W. Mills (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*. Hanover, Adershot: Dartmouth.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- Keesing, Donald B. (1988). «The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Export Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan, China». *Occasional Paper no. 2. UNDP-World Bank Trade Expansion Program*, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1995). «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics* 7(3), 207-27.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, Sociological Studies. University of Sheffield, Sheffield, Inglaterra.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1999). «The Quality of Government». *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1), 212-79.
- Levine, Ross y David Renelt (1992). «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions». *American Economic Review* 82, 942-63.
- Lucas, Robert (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3-42.
- Mauro, Paolo (1995). «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics* 110, 681-712.
- Milgrom, Paul y John Roberts (1992). *Economics. Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nehru, Vikram, Eric Swanson y Ashutosh Duhey (1995). «A New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology and Results». *Journal of Development Economics* 46, 379-411.
- Olsen, Johan P. y B. Guy Peters (eds.) (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oxford: Scandinavian University Press.
- Parsons, Talcott (1964). *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. New York: Free Press.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Quah, Jonathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52, 320-28.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.

- _____. (1999). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». Discussion Paper no. 99-06. San Diego CA: Department of Economics, University of California.
- Rodrik, Dani (1995). «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich». *Economic Policy* 20, 55-97.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- _____. (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98 (5), 71-102.
- _____. (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94(5), 1102-37.
- Rubinson, Richard (1977). «Dependence. Government Revenue and Economic Growth, 1995-1970». *Studies in Comparative International Development* 12, 3-28.
- Snyder, David y Edward Kick (1979). «Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple Network Analysis of Transnational Interactions». *American Journal of Sociology* 84, 1096-1126.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Stinchcombe, Arthur (1974). *Creating Efficient Industrial Administrations*. New York: Academic Press.
- Summers, Robert y Alan Heston (1991). «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons. 1950-1988». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 327--68. Versión actualizada de 1994 disponible en ([http:// www.nher.org](http://www.nher.org)).
- Talbot, John (1997). «A Description of the Weberian State' Comparative Data Set». *Project document, Bureaucratic Structure and Economic Performance Project*, Department of Sociology. University of California, Berkeley. CA.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Waterbury, John (1983). *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max (1968) [1904-1911]. *Economy and Society*. Günter Roth y Claus Wittich (eds.). New York: Bedminster.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 3

El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización

El artículo clásico de J. P. Nettl (1968) sobre el Estado pretendía convencer a sus colegas académicos de las ciencias sociales de que «eso [el Estado] existe y no va a desaparecer por mucha reestructuración conceptual que se haga» (p. 559). Cuando escribió su texto, el análisis del Estado no «estaba de moda» y Nettl consideraba que era una aberración intelectual que así fuera. Estaba convencido de que la «estatalidad»* (es decir, la relevancia central como institución del Estado) variaba notablemente entre países y de que el comportamiento político e institucional sólo podría entenderse cuando el Estado regresara al centro del análisis político. Las tres décadas que han transcurrido desde entonces han reivindicado plenamente a Nettl. Las cuestiones en torno a la estatalidad han readquirido y retenido la importancia fundamental que Nettl defendió que debían tener. El debate que Nettl ayudó a resurgir sigue vivo con la misma intensidad.

Mientras que la imagen de Nettl se ha reivindicado, la forma y el contenido de esa reivindicación rebosan ironía. La irrupción del interés por el Estado en la Economía, una disciplina casi completamente ignorada en el artículo de Nettl¹, ha sido medular para la renovación del debate. En parte debido a ese giro disciplinario, los intereses que se ven afectados por la cuestión del Estado se definen de manera diferente. Para Nettl, las alternativas a la «estatalidad» eran los sistemas de autoridad pública en los cuales predominaban otras clases de instituciones (los partidos políticos en Gran Bretaña, las instituciones jurídicas y el derecho en Estados Unidos). Los debates actuales se ocupan menos de la forma de las instituciones públicas y más del grado en que puede (o debe) controlarse el poder privado por la autoridad pública. La fe política robustecida en la eficacia de los mercados, combinada con el redescubrimiento de la «sociedad civil», crea un carismático repertorio de alternativas a las instituciones públicas y un conjunto paralelo de argumentos a favor del «eclipse del Estado».

* La palabra en inglés es «statism». Aunque «estatalidad» sea neologismo, también lo era la palabra inglesa y la traducción refleja adecuadamente en castellano el sentido del término. (N. del T.)

¹ El trabajo de Nettl era interdisciplinario, como reflejan sus notas al pie de página, en las que se hace referencia amplia a sociólogos, politólogos e historiadores, pero estimaba que las referencias a los economistas o a la lógica económica eran innecesarias en los debates contemporáneos acerca del Estado.

El cambio en las perspectivas teóricas no puede separarse de los cambios históricos reales que ha sufrido la posición del Estado. En las breves décadas transcurridas desde que Nettl escribió su artículo, se han multiplicado las exigencias que le plantean los ciudadanos al Estado. En los países de la OCDE, el crecimiento de los pagos por transferencia*, ocasionados por la expansión demográfica, ha duplicado los gastos de la administración estatal en proporción al PIB. En los países en vías de desarrollo, el deseo por un desarrollo económico más rápido produjo un aumento similar del gasto. El lento desarrollo de instituciones políticas y administrativas produjo una peligrosa «insuficiencia de capacidad». En algunos lugares del mundo en vías de desarrollo, y aún más trágicamente en África, ocurrieron verdaderos eclipses del Estado, en el sentido de colapsos institucionales completos. Incluso donde no ha existido la amenaza de un colapso, parece estar produciéndose una erosión preocupante de la capacidad institucional pública. Es mucho más difícil ignorar el Estado en los noventa de lo que fue en los sesenta.

Tal vez lo más irónico, desde la perspectiva del análisis de Nettl, es cómo los cambios en la esfera internacional han afectado a la «estatalidad». Para Nettl, la relevancia del Estado dentro del sistema internacional era una «constante», y en esta esfera se reforzaba la estatalidad, aun cuando las instituciones domésticas la negasen². Tres décadas más tarde, lo internacional se ve de una forma muy diferente. El colapso del viejo mundo bipolar ha disminuido el poder de las rivalidades militares y políticas en torno al Estado que dominaban las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, el aumento de las oportunidades para obtener beneficios económicos en actividades transnacionales ha sentado las bases de una diversidad de teorías que parten de la idea de que los Estados son anacronismos. Para estas perspectivas, el crecimiento intenso de las transacciones económicas que atraviesan las fronteras nacionales ha reducido el poder del Estado, marginándolo como actor económico. La esfera que Nettl vio como una garantía de la estatalidad sobrepasa ahora, nos dicen, el poder del Estado-nación.

Los cambios en la atmósfera ideológica global son tan vitales como los nuevos flujos de dinero y bienes. El análisis de Nettl anticipaba, de hecho,

* Se refiere a los gastos que debe abordar el Estado por concepto de pensiones y otros pagos asistenciales. (N. del T.)

² Nettl (1968) vio la esfera internacional en términos «realistas», defendiendo que en el campo internacional el Estado era «prácticamente el único centro aceptable y exclusivo de movilización de recursos» (p. 563). En opinión de Nettl: «Aquí (en el sistema internacional) el Estado es la unidad básica e indivisible, equivalente a la persona individual en una sociedad» (p. 563). Puesto que la «función internacional es una constante,...incluso cuando la noción de Estado es muy débil, como en Gran Bretaña y Estados Unidos, el papel efectivo internacional o extrasocietario del Estado no se ve afectado».

un aspecto esencial de esos cambios. Para Nettl, Inglaterra era la «sociedad sin Estado por excelencia» y «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (1968, 562, 561). De esa forma, el descuido relativo del concepto de Estado durante los veinticinco años anteriores a la publicación de su artículo era una consecuencia lógica del «cambio del centro de gravedad de la ciencia social en Estados Unidos» (p. 561). Hoy, la hegemonía ilimitada de las premisas ideológicas angloestadounidenses es una de las fuerzas más destacadas que constituyen el carácter específico de la economía global de nuestros días, y es responsable también de la medida en que la globalización se piensa aparejada con el eclipse del Estado.

En este entorno, se requiere un punto de partida distinto para completar el programa propuesto por Nettl. Hoy, la «ausencia de Estado» no puede tratarse simplemente como una característica de la cultura política estadounidense. Debe tratarse como una ideología global dominante y una realidad institucional en potencia. Por tanto, adquieren prioridad las preguntas acerca de si el eclipse del Estado es probable y, si es así, cuáles serían las consecuencias que tendría un giro institucional de esa importancia. La táctica es abordar la pregunta sobre el eclipse del Estado con seriedad, sin asumir *a priori* una respuesta positiva.

En este capítulo se argumenta que aunque el eclipse del Estado es una posibilidad, no es probable que ocurra. Lo que el «discurso del eclipse» ha hecho es dar respuestas incansablemente negativas y defensivas a una crisis genuina de capacidad del Estado. El peligro no es que los Estados terminen siendo instituciones marginales, sino que la función que hoy cumplen sea sustituida por formas más represivas y dañinas de organización que terminen siendo aceptadas como la única forma de evitar el colapso de las instituciones públicas. La preocupación por el eclipse del Estado recorta la posibilidad de considerar opciones favorables de trabajo dirigidas a aumentar su capacidad, con el propósito de que éste pueda satisfacer efectivamente las nuevas exigencias que se le presentan. El fin debería ser trabajar en algo más cercano al programa original de Nettl, comparando ahora diferentes clases de «estatalidad» y sus consecuencias, y prestando una atención más explícita a los efectos de la globalización.

El texto comienza estudiando el impacto de la globalización sobre la estatalidad, y argumenta que la lógica estructural de la globalización y la historia reciente de la economía global pueden verse simultáneamente como fuentes de justificación de una «alta» y de una «baja» estatalidad. Pasa luego a defender que la ausencia de una clara lógica que conecte la globalización económica con la necesidad de una «baja estatalidad» convierte el aspecto ideológico y normativo del orden global en un determinante esencial de cómo la globalización afecta dicha estatalidad. A

continuación, se deja el tema de la globalización y se entra en una discusión sobre las perspectivas teóricas actuales de la estatalidad, defendiendo que estas perspectivas son, concurrentemente, fuentes de reflexión sobre la naturaleza del orden contemporáneo global y construcciones que influyen en el aspecto ideológico y político de ese orden. Por último, se termina con un examen de lo que este análisis implica para las futuras formas de estatalidad.

LA GLOBALIZACIÓN Y EL PAPEL DEL ESTADO

Los adjetivos «disminuido», «defectuoso» y «de pobre alcance» se aplican al Estado contemporáneo en un número especial de la revista *Daedalus* (1995). La globalización no es la única razón de que se perciba que la «autoridad estatal tiene fugas por arriba, a los lados y por abajo», y de que en algunos casos «simplemente se haya evaporado» (Strange 1995, 56), pero es una razón de importancia capital. Los efectos de la globalización fluyen a través de dos canales claramente diferenciados, aunque interconectados. El mayor peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales a lo largo de las últimas tres décadas han creado un nuevo entorno más restrictivo para la acción estatal. El efecto político de estos cambios estructurales se ha canalizado a través de la creciente hegemonía global de la ideología angloestadounidense.

La nueva economía política global

Hoy se ha subvertido la afirmación concluyente de Nettl de que «sólo permanece una constante: el desarrollo invariante de la estatalidad de cada actor nacional en el campo internacional» (Nettl 1968, 591). En nuestros días, la supuesta constante es el efecto negativo de la esfera internacional en la estatalidad. En la medida en que la riqueza y el poder se generan crecientemente mediante transacciones privadas que se celebran cruzando las fronteras de los Estados, en lugar de en el interior de ellas, se ha hecho más difícil mantener la imagen de los Estados como los actores preeminentes en el nivel global. Nadie cuestiona la lógica waltziana* de que son los «intereses nacionales» competidores los que continúan guiando el «sistema interestatal»³, pero las grandes luchas silenciosas por el poder en el mundo, tras el fin de la bipolaridad política mundial, dejan las relaciones internacionales cada vez más contaminadas por la lógica privada de la economía global y, a menudo, sometidas a ella. Nettl concebía la esfera interna-

* La lógica «waltziana» sería la lógica neorrealista inspirada en las relaciones internacionales inspirada por la obra de Kenneth Waltz. Básicamente, las teorías realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales contemplan la esfera internacional como un espacio determinado por el poder de los Estados que actuarían egoístamente, sin más limitación que la proveniente del poder o la resistencia de otros Estados frente a sus intereses. El derecho internacional y sus organizaciones serían sólo instrumentos al servicio de las relaciones de poder reales. (N. del T.)

³ Cfr. Waltz (1979).

cional como una «sociedad» en la que los Estados eran la «gente», pero en el orden global actual el estatus político único del Estado debe sopesarse con el hecho de que los «ciudadanos» que gozan de más poder económico son las empresas transnacionales⁴.

El pilar de la «globalización» es el crecimiento del peso relativo de las transacciones económicas y de los vínculos organizativos que traspasan las fronteras nacionales. El hecho de que las importaciones y las exportaciones crezcan una vez y media más rápido que las transacciones domésticas en todo el mundo, y de que se haya duplicado la proporción de las exportaciones en relación con el PIB en los países de la OCDE, es sólo el comienzo. La inversión extranjera directa ha crecido tres veces más rápido que el comercio, y otras formas de vínculos transnacionales entre organizaciones empresariales (alianzas, subcontratación, etc.) han crecido todavía más rápido⁵.

El impacto del comercio y de la inversión se ha visto aumentado por el cambio de naturaleza del comercio. En lugar de ser un intercambio de bienes entre sistemas productivos nacionales, el comercio es cada vez más un flujo de bienes dentro de redes de producción que se organizan globalmente, en vez de nacionalmente⁶. Los bienes de consumo se crean mediante la integración de procesos de producción que ocurren en una multiplicidad de territorios nacionales. La inclusión o exclusión de un territorio en las redes de producción globales depende de las decisiones de actores privados. Los Estados pueden hacer que sus territorios sean atractivos para las redes de producción globales, pero no pueden determinar la estructura de estas últimas

En el mundo clásico de los realistas*, las formas militares tradicionales del poder del Estado estaban vinculadas muy de cerca con las posibilidades de ganancia económica. Se presumía que los actores económicos poderosos tenían interés en las capacidades políticas y militares de «sus» Estados y, recíprocamente, que los administradores del Estado tenían interés en las capacidades de «sus» empresarios. La capacidad económica nacional constituía la base de su fuerza militar (y diplomática). La expansión territorial era una ruta de control sobre nuevos activos productivos. Pero hoy, en un mundo de redes de producción global, las ganancias económicas futuras que puedan obtenerse de una conquista territorial son dudosas, reduciéndose así los beneficios del poder fáctico del Estado. El acceso al capital y a la tecnología depende de alianzas estratégicas con aquellos que controlan las redes de producción global y no de controlar cualquier parte concreta de un

⁴ La formulación de Nettl (1968) se cita en *supra*, nota 2.

⁵ Véase Wade (1996a, 60-88).

⁶ Véase Reich (1992); Gereffi y Korzeniewicz (1994). Para una visión integral de las consecuencias de las redes globales para la organización social, véase Castells (1996).

* Véase la nota del traductor en p. 98.

territorio. En una economía global, donde el trabajo abunda, el control de grandes cantidades de territorio puede ser más un pasivo que un activo.

Mientras los actores económicos privados dependieron del entorno político que podían proporcionarles los Estados concretos, tenía sentido para ellos identificarse con los éxitos y las aspiraciones políticas del Estado. La expansión nacional encerraba dentro de sí la promesa del beneficio privado; las amenazas a la soberanía suponían también amenazas a los beneficios empresariales. Los operadores de lo que Reich (1992) llama «redes interconectadas globales» tienen muchos menos motivos para identificarse con las ambiciones y ansiedades territoriales de las naciones. El sistema interestatal en su conjunto es una pieza esencial de la infraestructura económica desde el punto de vista de esas redes, y los conflictos entre Estados son una fuente de agitación e incertidumbre.

Detrás de la movilidad transnacional del capital y de la construcción de redes de producción globales se encuentra un sistema financiero globalizado radicalmente, cuyas operaciones desafían la autoridad pública en la esfera económica. Siempre ha existido capital «sin control» y, a menudo, los Estados han dependido de la cooperación de los capitalistas internacionales, pero los retos aparecidos en las dos últimas décadas son extraordinarios. En los tiempos en los que escribía Nettl, estaba vigente un sistema de tipos de cambio fijos y la mayoría de los Estados continuaban imponiendo controles a los flujos de capital. Hacia finales de los ochenta, los controles sobre el capital habían desaparecido y el valor de las divisas quedaba más en manos de los mercados que de los Estados⁷. El efecto del nuevo marco institucional se amplificó por los avances en los sistemas de comunicación e información.

Vincent Cable (1995, 27) resume sucintamente la desproporción actual entre los mercados financieros globales y el poder económico que tienen disponible los Estados individuales: «El comercio de divisas en los mercados financieros excede el billón de dólares diarios... eso es más que el total de reservas en moneda extranjera que poseen todos los gobiernos juntos». El resultado es lo que Fred Block (1996) ha llamado «la dictadura de los mercados financieros internacionales». Cualquier Estado que emprenda con políticas públicas que los inversores financieros privados consideren «poco sabias» será castigado y verá declinar el valor de su moneda y reducirse su acceso al capital⁸.

⁷ Véase Block (1996).

⁸ Véase también Garrret (1995). Garrett subraya el grado sorprendente de resistencia de las democracias sociales europeas frente a «la dictadura de los mercados financieros internacionales», pero no deja duda de que esa resistencia impone un precio cada vez mayor. Por ejemplo, Garret concluye su estudio diciendo que «...los mercados financieros han impuesto primas significativas en las tasas de interés para reflejar el poder de la izquierda y del sindicalismo obrero organizado, y esas tasas crecerán a medida que se eliminen las barreras a los flujos transfronterizos de capital... Con el transcurso del tiempo, puede pronosticarse que ningún gobierno será capaz de soportar esa carga» (p. 683).

Estos procesos de globalización contribuyen seguramente a la percibida «evaporación» de la autoridad estatal, pero la conexión no es tan directa como pareciera a primera vista. El simple hecho de que el Estado se haga más dependiente del comercio no conduce a su eclipse. Las estadísticas nacionales comparadas disponibles sugieren que una mayor dependencia de los intercambios se asocia con un papel mayor del Estado y no con uno menor. Es más, si se miran cuáles son las naciones han conseguido ser más exitosas en el plano económico en los últimos treinta años, se concluirá que un nivel alto de estatalidad puede suponer incluso una ventaja comparativa* dentro de una economía globalizada.

Hace treinta años, David Cameron (1978) indicó que la correlación estadística en las economías industriales avanzadas entre apertura económica (medida por el porcentaje del comercio en el PIB) y tamaño del gobierno era positiva, en vez de negativa. Ese descubrimiento presenta una lógica igual de plausible que la que puede conectar la globalización con el eclipse del Estado. Un porcentaje mayor del comercio en la composición del PIB incrementa la vulnerabilidad del país a los traumas inducidos exógenamente y, por consiguiente, un sector público más grande representa un contrapeso protector frente a ellos. Los estudios de caso de Peter Katzenstein sobre las pequeñas democracias sociales europeas exponen con exactitud la infraestructura institucional que está detrás de la operación de esa lógica⁹.

Esas relaciones económicas no son simplemente instrumentos que pertenecieron a lo que hoy se conoce como la «Edad de Oro del capitalismo» (aproximadamente entre 1950 y 1973)¹⁰. Los análisis recientes realizados por Garret, Kitschell, Lange, Marks y Stephens, entre otros, muestran cómo la configuración de las instituciones públicas continúa modificando el impacto de la globalización¹¹. Dani Rodrik ha replicado y extendido los descubrimientos estadísticos de Cameron usando datos actualizados. Estudiando

* La teoría de la ventaja comparativa es una teoría del comercio internacional que fue elaborada originalmente por el economista inglés David Ricardo en el siglo XVIII. Sigue constituyendo la base de casi toda la teoría económica moderna del comercio internacional. En términos muy simples, la ventaja comparativa aconseja a un país especializarse en la producción de aquellos bienes que pueda producir de una manera relativamente más eficiente que sus otros competidores en el mercado internacional (es decir, no se necesita una ventaja absoluta en la producción de un bien para que el comercio internacional sea conveniente, como pensó Adam Smith). (N. del T.)

⁹ Véase Katzenstein (1985).

¹⁰ Véase Bairoch y Kozul-Wright (1998).

¹¹ El análisis de Geoffrey Garrett (1995) de los datos de 15 países de la OCDE en el periodo de 1967 a 1995, que incluye otras medidas de la globalización, ayuda a elucidar con mayor profundidad las conexiones institucionales entre globalización y expansión del gobierno. Garret encontró que una «coincidencia de fuertes partidos de izquierda, movilidad del capital, fuertes sindicatos obreros y altos niveles de comercio conducían a un mayor gasto público». Para otro análisis sobre cómo las consecuencias de la globalización se encuentran mediadas por las instituciones internacionales, véase Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

datos de los años ochenta y principios de los noventa provenientes de los países de la OCDE, Rodrik (1996a) encuentra «una fuerte correlación en los países de la OCDE entre el gasto público (como porcentaje del PIB) y su apertura al comercio: los países que están más abiertos al comercio tienen administraciones estatales más grandes». Cuando amplía el análisis para cubrir más de cien países, la mayoría de ellos en vías de desarrollo, no sólo encuentra «una sorprendente correlación positiva entre el tamaño de la administración estatal (en este caso, medido por el consumo realizado por la administración pública) y su apertura al comercio», sino que también descubre que «el grado de apertura durante los años sesenta es un buen indicador de la expansión del gobierno en las siguientes tres décadas» (p. 32).

Un vistazo a las diferentes trayectorias del crecimiento regional en los últimos treinta años indica que una alta estatalidad puede hacer algo más que simplemente aislar a las poblaciones domésticas de los traumas externos. En una economía globalizada, puede ser en la práctica fuente de una ventaja comparativa para un país. El pasmoso crecimiento de la producción organizada transnacionalmente puede haber sido el titular de prensa más destacado de los últimos treinta años tras la publicación del artículo de Nettl, pero el titular competidor más repetido ha sido el crecimiento espectacular de las economías de Asia del Este. Pocos discutirían hoy en día que el crecimiento de Asia del Este en los últimos cincuenta años representa un cambio histórico en la jerarquía económica de las naciones, que sólo podría compararse eventualmente con un cambio regional parecido al que pudo verse hace doscientos cincuenta años durante la evolución de Europa Occidental en el hemisferio norte. Si los titulares sobre la globalización le dan fuerza al argumento de que el Estado está disolviéndose, los titulares sobre Asia del Este tienen consecuencias muy diferentes en la reflexión sobre la evolución de la estatalidad.

Durante los años transcurridos desde la publicación del escrito de Nettl, los Estados de Asia del Este, como Corea del Sur, en la zona norte de Asia, Singapur en la zona sur o la República Popular de China en la zona central, han usado distintas estrategias en todas las cuales el Estado ha tenido una actividad fundamental para conseguir la modificación radical de la posición de Asia dentro de la división internacional del trabajo. Obviamente, el papel del Estado varía de un caso a otro, pero nadie defendería que son sociedades «sin Estado»¹². Ofrecen una nueva variedad de «alta estatalidad», que es muy distinta de la del modelo de la Europa continental de Nettl, pero tal vez más efectiva en términos económicos.

¹² Para una muestra de la voluminosa obra académica existente hoy sobre el papel del Estado en el milagro económico de Asia del Este, véase Akyüz y Gore (1996). Véanse también la versión publicada en *World Development* 1996, 24(3); Amsden (1989); Campos y Root (1996); Cheng (1987); Peter Evans (1995); Haggard (1990); Johnson (1982); Wade (1990); World Bank (IBRD)(1993).

Los éxitos de Asia del Este nos obligan a reexaminar la idea de que la participación efectiva en la economía globalizada se consigue mejor restringiendo la participación del Estado en los asuntos económicos. Esos éxitos indicarían, por el contrario, que la participación exitosa en los mercados globales se logra mejor si existe una intervención más intensa del Estado. Singapur sería el caso más obvio que probaría esa hipótesis¹³. Singapur no sólo es una economía altamente internacionalizada en términos de su extrema dependencia del comercio, sino que para conseguir que su economía local sea dinámica también depende excepcionalmente de la inversión directa extranjera efectuada por las empresas transnacionales (ET). Sin embargo, Singapur es también igual de famoso por la capacidad y el poder de su burocracia estatal.

Este caso, tan anómalo como pueda parecer a los ojos de la sabiduría convencional, resaltaría lo que debería ser lógicamente obvio: que los países pequeños que negocian con grandes ET pueden obtener mejores resultados si un agente competente y unificado, como es el Estado, participa como parte local en la negociación. Hay muchas formas de obtener beneficios y algunas de ellas son bastante consistentes con las alzas salariales y altas tasas de reinversión local. Si un Estado puede prometer creíblemente que esas estrategias gozarán de una infraestructura consistente con ellas, además de proporcionar un conjunto predecible de normas y administradores públicos competentes con los cuales dialogar, no puede sorprender demasiado el que haya más que suficientes ET dispuestas a participar en el juego¹⁴.

Asia del Este demuestra la posibilidad de establecer una conexión positiva entre la «alta estatalidad» (aunque no de la variedad europea clásica descrita por Nettl) y el éxito en una economía globalizada, y proporciona un fundamento histórico a los resultados de la regresión matemática. Si puede existir una conexión positiva de ese tipo, entonces la creencia actualmente profesada de que la relevancia institucional del Estado es incompatible con la globalización debe explicarse en función de la índole ideológica que se refleja en el orden global actual.

La ideología y los intereses presentes en el orden global

En cualquier régimen internacional, las normas, las reglas formales y los presupuestos compartidos son tan importantes a la hora de determinar la actividad del Estado como los flujos de bienes y capital. John Ruggie

¹³ Sobre la estrategia internacionalista de Singapur para el desarrollo, y el papel de la burocracia estatal, véanse Campos y Root (1996); Cheng (1987); Koh, (1995); Quah (1982 y 1993); Root (1996).

¹⁴ Véase Evans (1998).

(1982) presentó la cuestión impecablemente hace cincuenta años, en su explicación de cómo la economía política global de la «Edad de Oro» llegó a estar caracterizada por el «liberalismo socialmente solidario»*. El liberalismo, en el sentido de una libertad relativamente irrestricta para el capital global, se «incorporaba» solidariamente a una totalidad social que obligaba a que los Estados industriales avanzados aislaran a sus ciudadanos de los costos del mismo, aunque sólo fuera parcialmente. El liberalismo solidario fue también una creación angloestadounidense, aunque producto de la ideología de posguerra que siguió a la Segunda Guerra Mundial que estaba en gran parte dominada por los temores de que el fracaso en la protección de las poblaciones domésticas pudiera reiniciar los traumas políticos de las décadas precedentes.

Con una lógica similar a la puesta en práctica por el «liberalismo solidario», el régimen actual es un medio para unir las premisas contradictorias de la soberanía nacional (la pieza central del sistema interestatal) con el «liberalismo» económico (que presume que los Estados restringirán sus deseos de ejercitar la soberanía sobre las transacciones económicas de carácter transfronterizo). Lo peculiar del régimen actual es, ante todo, el grado en el cual la ganancia económica puede buscarse de manera independiente de la soberanía, y, en segundo lugar, la hegemonía de una versión de los presupuestos ideológicos angloestadounidenses, marcadamente inalterable frente a las preocupaciones derivadas de una inestabilidad política potencial. Por último, a diferencia del «liberalismo solidario», que se concibió primordialmente como un régimen para el Occidente industrializado, el régimen normativo actual se presume que se aplica por igual a ricos y pobres.

La pregunta sobre si el intervencionismo estatal activo podría incrementar los beneficios que los ciudadanos de un país obtendrían de la economía mundial queda excluida en un clima ideológico que proscribe usar la soberanía territorial para limitar la discreción de los actores económicos privados. En el orden global actual, los preceptos ideológicos angloestadounidenses se han transcrito y convertido en las reglas formales del juego, las cuales deben acatarse por los Estados individuales so pena de arriesgarse a convertirse en parias económicos. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son sólo las manifestacio-

* No existe traducción reconocida para la expresión «embedded liberalism». En algunos textos se ve traducido por la inexacta expresión «liberalismo incrustado», en otros por «liberalismo legitimado», haciendo referencia a su efecto social final. He elegido «liberalismo socialmente solidario» o, por simplicidad, «liberalismo solidario», para poner de manifiesto que las instituciones de la sociedad asumen activamente la protección del liberalismo a nivel mundial, al mismo tiempo que se permite que domésticamente esa mismas instituciones ejerzan su autonomía para proteger el bienestar de los ciudadanos, por encima del mercado, que sigue siendo, no obstante, el modo de organización de la actividad económica en su conjunto. (N. del T.)

nes formales más obvias de la doctrina de que en relación con el capital y los bienes, cuanto menos se comporten los Estados individuales como actores económicos, mejor se encontrará el mundo¹⁵. Las negociaciones bilaterales, al menos aquellas en las cuales es parte Estados Unidos, transmiten ese mensaje de manera aún más agresiva¹⁶. Los representantes privados del capital financiero internacional y, en el caso de los países en desarrollo, las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), imparten la misma lección.

El efecto del consenso ideológico global (a veces etiquetado adecuadamente como el «Consenso de Washington»)* sobre los Estados individuales va más allá de las limitaciones que impondría cualquier lógica estructural de la economía internacional. El hecho de que los Estados se arriesguen al oprobio por pretender intervenir más activamente para intentar mejorar las condiciones económicas locales, y que ese oprobio provenga no sólo de los actores privados poderosos, sino también del caudillo hegemónico global, Estados Unidos, hace de cualquier intervención una propuesta muy arriesgada. Por otro lado, una ideología que dice que esa acción es imposible o no deseable libera al Estado local de cualquier responsabilidad por cualesquiera desgracias económicas que puedan sufrir sus ciudadanos a manos de la economía global. Hasta los Estados más ricos, con capacidades institucionales más desarrolladas que les permiten aislar a su población de la incertidumbre económica, están sujetos a la misma presión. Hay más probabilidades de que se resistan a ella, y de hecho lo han hecho¹⁷, pero es difícil que un Estado individualmente pueda alterar el equilibrio existente, dadas las asimetrías del poder internacional.

El orden actual se adecua a las tendencias ideológicas de la única superpotencia que queda y de las empresas privadas que dominan la economía global. La pregunta es si beneficia realmente sus intereses. Si un mundo «sin Estados» pudiera suministrar en la práctica el equilibrio global que necesitan las ET, entonces el eclipse del Estado podría no estar muy lejos.

¹⁵ Para una discusión general sobre los cambios en las tendencias legislativas desde la Edad de Oro, véase Chang (1995). Para una discusión general sobre la forma en la cual la OMC restringe las estrategias económicamente nacionalistas, como la «política industrial», véase Panchamuki (1996).

¹⁶ Véase Evans (1989, 207-238).

* La expresión «Consenso de Washington» se refiere a una serie de políticas adoptadas por los organismos internacionales durante los años noventa que resaltaban fundamentalmente la disciplina fiscal (control del gasto público), la privatización de las empresas públicas, el control de la inflación y la liberalización de los mercados financieros y de bienes y servicios. La concesión de créditos internacionales a los países en vías de desarrollo se hizo depender del cumplimiento por esos países de un paquete de medidas económicas que se ajustaban en gran medida a ese «consenso». Esas exigencias limitan enormemente la capacidad de acción de las autoridades económicas nacionales, pero a cambio producen estabilidad económica, lo que a su vez favorece la inversión. (N. del T.)

¹⁷ Cfr. Garrett (1995); Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

En el mundo real, los inversores transnacionales que intentan integrar sus operaciones en una variedad cambiante de entornos nacionales necesitan sectores públicos predecibles y competentes, todavía más de lo que las necesitan los inversores domésticos tradicionales, que pueden concentrar su tiempo y energía en establecer relaciones con una estructura individual y concreta de gobierno¹⁸.

El mismo argumento se aplica con mayor fuerza al capital financiero global. La «dictadura de las finanzas internacionales» en relación al Estado está realmente más cercana a una situación donde ambos son «rehenes el uno del otro». El funcionamiento del sistema financiero internacional caería rápidamente en el caos si no existieran políticas monetarias y fiscales «responsables» por parte de los actores internacionales. Los mercados financieros pueden castigar fácilmente a los Estados díscolos, pero a largo plazo la rentabilidad de sus capitales depende de la existencia de un sistema en el cual las principales economías nacionales estén bajo el control de actores estatales competentes y «responsables». Aquellos que cabalgan a horcajadas sobre el sistema financiero internacional necesitan también administradores públicos capaces. La velocidad asombrosa a la que se pueden completar transacciones financieras de gran magnitud sirve para conseguir una gran eficiencia en la distribución de los recursos, al menos en teoría, pero también contribuye a una gran volatilidad en la práctica. Se supone que los «agentes financieros salvajes» (como indica su nombre) serían excepciones aberrantes a la norma. Sin embargo, la posibilidad de obtener rendimientos enormes del éxito especulativo hace que el lado «salvaje» del capitalismo sea una posibilidad incesablemente tentadora¹⁹. La reducción del poder de los Estados para interferir en la sociedad, si sobrepasa un determinado punto, incrementa la exposición colectiva al riesgo más de lo que expande las posibilidades de obtener ganancias individuales.

El hecho de que los actores privados transnacionales necesiten Estados capaces y competentes por encima de lo que su propia ideología admite no elimina la posibilidad del eclipse del Estado. Hasta los cálculos de los más preparados administradores de empresas se ven condicionados por sus propias visiones del mundo. Presionando siempre por maximizar su espacio de maniobra, el capital transnacional podría fácilmente convertirse en un cómplice de la destrucción de la infraestructura de las instituciones públicas de las cuales dependen sus beneficios. Hasta cierto punto, la restricción de la capacidad de los Estados de intervenir en los mercados globales puede producir un aumento de los beneficios. Pero si llegara a reducirse la capacidad del Estado hasta el punto en que se hiciera intolerable la imprevisibilidad del entorno general para poder hacer negocios, incluso

¹⁸ Para una discusión general sobre el grado en el cual las empresas confían en los Estados para la creación y el mantenimiento de los mercados, véase Fligstein (1996a). Véase también Fligstein (1996b).

¹⁹ Véase Block (1996).

para los actores más poderosos que pueden escoger dónde desean hacerlos, la reconstrucción de la autoridad pública podría convertirse en un proceso largo y doloroso y, tal, vez imposible.

Las complicadas interacciones que conectan el orden global y las políticas domésticas hacen más probable ese error de cálculo. La aceptación de la ideología global dominante limita la capacidad de los gobiernos de los Estados para proteger a los ciudadanos comunes, especialmente a aquellos que soportan los costos de los cambios en la configuración de las redes de producción internacionales. Tanto si se trata del Estado boliviano, cuando recorta los gastos domésticos en salud y educación para cumplir con el último plan de reestructuración, o de la administración de Clinton, que presiona para la aprobación del Tratado del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés) y así demuestra su fe plena en el libre movimiento internacional de bienes y capital, es muy probable que aquellos que carecen de posiciones privilegiadas en los mercados internacionales tengan la misma percepción. El Estado se percibe, no como el representante último de los intereses nacionales, sino como el instrumento de unos intereses «extraños», que se comprenden escasamente²⁰. Si los administradores de las empresas transnacionales decidiesen que su interés es fomentar la reconstrucción de la capacidad del Estado, tendrían que superar la alienación política acumulada y también revertir la atrofia institucional.

El eclipse del Estado, si llega a ocurrir, no será el resultado inexorable de una lógica estructural sujeta a una ley de hierro. La lógica económica de la globalización no dicta por sí misma tal eclipse. La globalización hace más difícil que los Estados ejerzan su iniciativa económica, pero también incrementa simultáneamente los beneficios potenciales de una acción estatal efectiva y los costos de la incompetencia. La globalización conduce lógicamente hacia la eliminación del Estado sólo cuando se ve a través del prisma peculiar de nuestro actual orden ideológico global. Este orden ideológico global se alimenta, a su vez, de los prejuicios y las ideologías de los actores globales dominantes y, en la misma medida, de una lógica de intereses. Teniendo en cuenta el grado en el cual los efectos políticos del cambio económico global están mediados por marcos interpretativos sobreimpuestos a los hechos, las perspectivas teóricas contemporáneas sobre el Estado acaban siendo relevantes, no sólo por las ideas que ofrecen, sino por su impacto potencial en la política.

²⁰ En el Tercer Mundo hay una larga tradición establecida que ve el Estado como una «herramienta del imperialismo». En Estados Unidos se está desarrollando una tradición popular muy activa. Tan carente de sentido como los temores a los «helicópteros negros» y las visiones del gobierno de Estados Unidos como un peón de las Naciones Unidas Unidas, detrás de esta nueva mitología popular está la creencia de que la administración estatal de Estados Unidos es más receptiva a los actores transnacionales que a la presión doméstica de base.

NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE EL ESTADO

Nettl ayudó a que se emprendiese un debate sobre la naturaleza y el papel del Estado que ha sido continuo y que ha dado lugar a muchas corrientes dentro de él. Algunas de esas corrientes se construyeron a partir de los esfuerzos por demostrar por qué las variaciones de la «estatalidad» deben ser un elemento importante y gozar de una importancia básica en el análisis económico y político. Esas tendencias revitalizaron y refinaron los enfoques anteriores al de Nettl, como los de Weber, Hintze y Gerschenkron, y les proporcionaron nuevos argumentos²¹. Otras tendencias navegaban mejor a favor de la corriente ideológica y normativa del orden global emergente. El florecimiento de la «economía política clásica» y la fascinación renovada por la sociedad civil son dos de los mejores ejemplos. La lógica de cada una de esas corrientes era bastante independiente de los argumentos acerca de la globalización, pero ambas resonaban bien dentro de un orden global construido a partir de visiones angloestadounidenses que apoyaban la «ausencia del Estado». Estas formulaciones, políticamente exitosas, deben considerarse, sin embargo, junto con los argumentos antitéticos, que aunque menos célebres entre el público, presentan nuevas razones a favor de la importancia de la estatalidad aun en nuestros días. Una vez que se consideran conjuntamente, el peso de las nuevas perspectivas acerca del Estado queda igualmente distribuido entre los que defienden su eclipse y los que afirman la persistencia de la estatalidad.

Nuevas perspectivas económicas

De las muchas tendencias de pensamiento acerca del Estado que han surgido en los últimos treinta años desde que escribió Nettl, ninguna ha sido incorporada más detalladamente a los debates políticos públicos que la versión «neoutilitarista»²² que se deriva de la economía política clásica. Aunque esta línea de pensamiento fue bastante independiente de los argumentos que defendían la inevitabilidad histórica del eclipse basándose en las supuestas exigencias de la globalización, los reforzó al sugerir que el eclipse podría ser no sólo inevitable, sino también deseable.

Durante la «Edad de Oro» la mayoría de los economistas veían cómodamente el Estado como una «caja negra». La economía era una fuente de prescripciones acerca de qué tipo de políticas promoverían mejor el crecimiento económico, pero no una herramienta importante para el análisis institucional del propio Estado. A medida que el crecimiento económico se hizo más problemático para el capitalismo a mediados de los años setenta,

²¹ Para una revisión de los esfuerzos iniciales en esta dirección, véanse Evans, Reuschemeyer y Skocpol (1985), especialmente el ensayo inicial de Skocpol.

²² Véase desarrollo en Evans (1995, capítulo 2).

esa perspectiva cambió. Irónicamente, el débil rendimiento de las economías de mercado en los años setenta y ochenta en aquellos países en los que la intervención del Estado fue menos acentuada (por ejemplo, el Reino Unido y Estados Unidos) se usó como prueba del excesivo poder público sobre la economía²³.

La preocupación por la optimización de las políticas estatales continuó, pero a ella se le sumaron los esfuerzos por analizar los mecanismos institucionales que estaban detrás de las «malas» políticas (es decir, aquellas que no coincidían con las prescripciones económicas). Los analistas de la «búsqueda de rentas propias»* conceptualizaron la creación de políticas públicas como producto del intercambio económico. A cambio de apoyo material y político, los burócratas estatales producían normas que permitían que los actores económicos privados recogiesen rentas improductivas²⁴. Los Estados no se expandían a causa del aumento de la demanda de bienes colectivos, sino como consecuencia de los burócratas que buscaban la obtención de rentas para sí. El estudio de la «búsqueda de rentas» propias se ocupó de lo que tradicionalmente se habían visto como prácticas corruptas y aberrantes y las transformó en el corazón de la economía política de las instituciones públicas. Los enfoques como el de Nettl, en los cuales el establecimiento y la persistencia de las normas eran preeminentes dentro de la «producción» del Estado, carecían de sentido en este marco conceptual.

La reconceptualización del Estado como un vehículo para la obtención de rentas propias de sus funcionarios hizo mucho más fácil caracterizar la intervención estatal como intrínsecamente patológica. Los antiguos argumentos sobre la ineficiencia de la burocracia y la imposibilidad de conseguir la información suficiente para permitir la adopción de buenas políticas fueron retomados por esta revigorizada economía política neoclásica. Si los efectos negativos de las políticas estatales son una consecuencia lógica de la naturaleza de las instituciones públicas, entonces tener mejor información, funcionarios más competentes y consultores con mayor conocimiento no solucionarían al problema. Las únicas estrategias racionales que aliviarían el problema serían, o bien reducir los recursos asignados a estas perversas instituciones a un mínimo absoluto, o bien «convertir en parte del mercado» la propia estructura administrativa, reemplazando la confianza en las normas del «servicio público» por las restricciones «duras» de los sistemas de incentivos determinados por el mercado.

Los argumentos keynesianos a favor de la intervención del Estado se rechazaron como pensamiento económico pasada de moda. Usar los impuestos para encaminar parte del producto colectivo de la sociedad hacia

²³ Cfr. Weiss y Hobson (1995).

* Véase nota del traductor en p. 34.

²⁴ Véase Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Collander (1984); Krueger (1974).

iniciativas públicas se vio como algo equivalente a «la vieja práctica de sangrar a un paciente con sanguijuelas para curarlo»²⁵. La aceptación a regañadientes de la utilización del Estado como un medio para mejorar la situación del conjunto de aquellos perjudicados por los efectos del mercado, que había preponderado durante la «Edad de Oro», se sustituyó por la firme convicción de que con la misma seguridad que el egoísmo privado producía el bien público a través del mercado, los esfuerzos públicos por conseguir el bienestar social sólo servían para adormecer en los receptores de ayuda económica las facultades necesarias para la actividad económica. El poder económico privado, con las menores restricciones posibles provenientes de la mano distorsionadora de la política pública, era considerado nuevamente como la mejor protección de lo público, y la ideología defensora de la ausencia del Estado viró hacia un ángulo más duro y agresivo.

Los modelos neoutilitaristas proveyeron un método elegante para explicar la corrupción y el despilfarro, que son aspectos innegables de la mayoría de las burocracias. Como explicación de esas patologías, las perspectivas que parten de la idea de «búsqueda de rentas propias» son muy útiles. Sin embargo, si esas ideas destierran todas las otras interpretaciones acerca del comportamiento público, y dejan a la autoridad pública como un sinónimo de la búsqueda de rentas propias y del despilfarro, corren el riesgo de convertirse en profecías que se cumplen por sí mismas. En la medida en que ese predominio de las visiones neoutilitaristas sustraiga de su prestigio a las carreras públicas y legitime el recorte de los recursos que necesitan los organismos públicos para suministrar verdaderos servicios a sus ciudadanos, la búsqueda de rentas propias se convierte, de hecho, en la única motivación razonable para vincularse al sector público. Una vez que se han destruido las normas y la tradición del servicio público, restituir las pocas a poco es una tarea portentosa.

Mientras que el análisis político asimiló fácilmente la economía política neoclásica, otras innovaciones, que tenían consecuencias todavía más fundamentales para las teorías económicas de la producción y el intercambio de bienes, se incorporaron con mayor dificultad. La «nueva teoría del crecimiento», que proporcionó instrumentos más elegantes para construir formalmente el componente «endógeno» del cambio tecnológico, y aportó la idea de los rendimientos crecientes* a los debates económicos²⁶, podía

²⁵ Discurso del senador Kyl en el Senado de Estados Unidos, enero 20 de 1995, citado en Fred Block (1996).

* En la teoría económica tradicional, a partir de un punto óptimo, los rendimientos por cada unidad añadida de un factor de producción (rendimiento marginal), permaneciendo los otros factores constantes, son normalmente decrecientes. La tecnología permite hacer que un aumento x de un determinado factor de producción multiplique la producción por un número mayor que x , hablándose así de rendimientos marginales crecientes. (N. del T.)

²⁶ Para una explicación compleja, pero no técnica, véase Romer (1994).

interpretarse como un elemento legitimador de la actividad expandida del Estado²⁷, pero era extremadamente difícil de traducir en prescripciones políticas.

Admitir la posibilidad de rendimientos crecientes requería también aceptar el hecho de que la evolución de los mercados y la competencia eran, a menudo, altamente «dependientes del proceso previo»^{*28} y, en consecuencia, los mercados estarían caracterizados por la posibilidad de la existencia de equilibrios múltiples. Ello, a su vez, hizo más difícil defender que podía asumirse que los mercados irrestrictos maximizaban automáticamente la eficiencia (o el bienestar), aunque no señalasen necesariamente las estrategias que podían mejorar la producción del mercado.

Las consecuencias de esta visión del crecimiento económico se agravan por el hecho de que un número mayor de productos, que irían de los programas informáticos a las imágenes de los medios electrónicos, son más «ideas» que «cosas». Puesto que el costo de reproducción de una idea es esencialmente cero, los rendimientos aumentan indefinidamente según se expande el ámbito del mercado. En una economía de «ideas», capaz de producir rendimientos crecientes, en vez de «cosas» que producen rendimientos decrecientes, la distribución del ingreso y de los beneficios depende de la posibilidad de su «apropiación». La magnitud de los rendimientos de una idea no deriva de la lógica de los «costes de producción marginales», en el sentido real del concepto, sino que depende de decisiones discrecionales coercitivas, como la determinación de la duración de los derechos de autor o de la protección de las patentes o del régimen de propiedad intelectual más generalmente.

A medida que se producen más ideas en una economía, el cumplimiento forzoso de los derechos de propiedad se hace más difícil y también más esencial para la rentabilidad de la producción. En una economía global eso exige un Estado competente y activo que sea capaz de asegurar que otros Estados cumplan con sus reglas. En pocas palabras, los actores económicos más privilegiados en una economía de la información global (es decir, empre-

²⁷ Por ejemplo, en opinión de Garret (1995, 658), la «nueva teoría del crecimiento no está de acuerdo en que la participación activa del gobierno en la economía (por ejemplo, el gasto público en educación, infraestructura física e investigación y desarrollo) pueda aumentar realmente la productividad y, por tanto, la competitividad, mediante el suministro de bienes colectivos que son escasamente provistos por el mercado». Otros, como Paul Krugman, defienden que los esfuerzos del gobierno por explotar las posibilidades teóricas que revela la teoría del nuevo crecimiento es más probable que hagan más daño que bien. Véase, por ejemplo, Krugman (1994). Sin embargo, incluso Krugman no negaría que se han abierto nuevas posibilidades teóricas.

* La traducción de la expresión inglesa «path dependency» es difícil. El sentido de la expresión es sencillo, sin embargo, puesto que la expresión se refiere a la dependencia que tienen las decisiones presentes de las decisiones tomadas en el pasado. (N. del T.)

²⁸ Véase Arthur (1990).

sas globales como Disney o Microsoft, cuyos activos asumen la forma de «ideas») no necesitan Estados más débiles, sino más fuertes o, al menos, Estados que sean vigilantes más activos y estén más preparados para exigir el cumplimiento de las normas que el tradicional «Estado guardian».

La importancia creciente de las luchas acerca del control de la propiedad es evidente si se miran las políticas económicas globales de Estados Unidos en las dos últimas décadas. De la «Super 301»^{*} a las negociaciones del GATT que amenazan con cancelar el estatus de nación más favorecida a China a causa de la piratería de programas informáticos, la cuestión de los derechos de propiedad intelectual se ha convertido en un aspecto clave de la política económica internacional de Estados Unidos. Mientras que otras formas de legislación están perdiendo su reputación, este tipo particular de política se ve ahora como uno de los hitos de la civilización económica.

Los derechos de propiedad intelectual son ejemplos específicos de una cuestión más general. En el complejo intercambio de intangibles novedosos, las estructuras normativas autoritarias, que son proporcionadas en gran medida por el Estado, se convierten en jalones para un intercambio eficiente. La «nueva economía institucional», con su énfasis en la necesidad de «estructuras para la gobernabilidad» y en la importancia persistente de los «marcos institucionales» para cualquier clase de transacciones económicas, generaliza aún más el argumento de que los mercados eficientes sólo pueden existir en entornos que gocen de instituciones robustas y efectivas no sujetas al mercado²⁹.

La economía política neoclásica ofrece una buena justificación para el eclipse del Estado, pero un estudio más amplio de la evolución de la teoría económica refuerza las conclusiones que se derivan de nuestro examen anterior de la globalización. Los poderosos actores económicos transnacionales pueden tener interés en limitar la capacidad del Estado de restringir sus actividades, pero también dependen de Estados capaces de proteger sus beneficios, especialmente de aquellos que proceden de activos intangibles. Desde esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado parece más probable que su eclipse.

La sociedad civil y el Estado

La convicción de que la eficiencia en la distribución de recursos puede conseguirse sin intervención del control público sólo proporciona un marco ideológico inacabado, en el mejor de los casos. Ni las visiones idealizadas de individuos interrelacionándose mediante intercambios voluntarios bila-

* La «Super 301» es el procedimiento que contiene la Sección 301 de la Trade Act (ley para el comercio) estadounidense –obviamente, de carácter unilateral –, por el que se puede iniciar un expediente sancionatorio rápido contra aquellos países cuyas prácticas comerciales restrinjan fuertemente la posibilidad de exportaciones de productos estadounidenses. (N. del T)

²⁹ Véanse, North (1990); Williamson (1985).

terales, ni la experiencia actual de los mercados capitalistas, calman las ansiedades básicas acerca del mantenimiento del orden público o nos devuelven la nostalgia tranquilizadora de las satisfacciones *gemeinschaft** de los vínculos comunitarios tradicionales. Las nuevas perspectivas sobre gobernanza que subrayan el papel potencial de la «sociedad civil» son un buen complemento al lado económico de la ideología angloestadounidense³⁰. Aunque no son propiamente perspectivas «globales», encajan en el nuevo orden global. El triunfo político de un mundo de inspiración angloestadounidense «sin Estado», como quedaría reflejado en la implosión de las sociedades de los antiguos Estados socialistas, dio un importante impulso al carisma de la sociedad civil. La revitalización de la sociedad civil se presentó, al menos por los conservadores, como una solución social y política capaz de proporcionar bienestar público que haría que el Estado en sí mismo quedara obsoleto, de la misma manera que los mercados globales lo habrían dejado ya obsoleto en el terreno económico.

Para poder encajar dentro del orden global predominante, el énfasis en la sociedad civil tenía que negar la posibilidad de que se ocasionara una enfermedad política y social debido a la constante «mercantilización» de las relaciones sociales, en lugar de como consecuencia de la intrusión opresora del Estado. Eso fue, naturalmente, lo que hicieron los exégetas conservadores. En vez de ver el dominio incontestado de las relaciones de mercado como el primer obstáculo para la revitalización de los vínculos comunitarios tradicionales, las que se vieron como una «invasión» de la comunidad fueron las acciones intrusivas del Estado, que estaban claramente dirigidas a la mejora del bienestar social (Coleman 1990, 321). De la misma manera que la economía política neoclásica negaba la función que pudiera tener el Estado en el desarrollo de una sociedad más eficiente y productiva, el carisma creciente de la sociedad civil (y de otras formas más parroquiales y excluyentes de comunidad) negaba la capacidad que pudiera tener el Estado para hablar sobre las necesidades cuyo origen era distinto del mercado³¹.

En muchos casos, la visión de una ciudadanía organizada y comprometida que desalojaba del poder a elites estatales opresivas se correspondía

* Se está refiriendo a la caracterización del Estado como organización onnipotente que realizó Hobbes en su obra *Leviatán*, a la cual los individuos cedían todos sus derechos como medio para asegurar la paz social. (N. del T.)

³⁰ Para un ejemplo de la variedad de formas en las que la «sociedad civil» ha capturado la imaginación de los académicos de las ciencias sociales véase Diamond (1994); Gellner (1994); Hall (1995); Wapner (1995).

³¹ La «sociedad civil» era la base más universalista disponible para la organización de comunidades. Las categorías religiosas y étnicas excluyentes representaban poderosas bases alternativas para redefinir la «nación» y reconstituir los fundamentos de la autoridad pública. Mientras que Nettl (1968, 560) no anticipó el resurgir de la economía política neoclásica, vio la «ruptura del vínculo entre Estado y nación» como una razón para predecir un declive general de la estatalidad, en especial en el mundo en desarrollo.

con los hechos históricos. Los movimientos de oposición que ayudaron a derribar las estructuras estatales socialistas moribundas de Europa del Este eran un ejemplo óptimo. En Latinoamérica, el proceso de sustitución de los regímenes militares autoritarios por democracias electorales produjo un resurgimiento similar de la sociedad civil como contrapeso frente al Leviatán del poder del Estado. Pero aun en estos casos, la idea de que la sociedad civil podría convertirse en un reemplazo de las instituciones públicas organizadas del Estado demostró ser el producto de un optimismo poco realista. En Europa del Este, y también en Latinoamérica, la revitalización de la sociedad civil fue difícil de mantener una vez que el foco unificador de la oposición al gobierno autoritario se disipó a consecuencia del éxito político. Incluso estos casos exigen una teoría más compleja de las relaciones entre Estado y sociedad.

De nuevo aquí, como en el caso de la elaboración de teorías económicas, un estudio más cuidadoso del pensamiento contemporáneo acerca de la sociedad civil revela muchas ideas que no admiten la presunción del orden global de que fomentar la sociedad civil requiere acelerar el eclipse del Estado. La proposición de que hay una relación de suma cero entre la solidez de las instituciones estatales y la riqueza de la sociedad civil es contestada hasta por aquellos más convencidos de la función indispensable de las asociaciones civiles. Un conjunto creciente de trabajos académicos indica que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son más productivas si se piensan en términos de «empoderamiento mutuo» o de «sinergia».

La breve polémica de Robert Putnam con Joel Migdal nos proporciona un buen punto de partida. Basándose en su interpretación de la relación entre «capital social» y la eficacia de los gobiernos regionales en Italia, Putnam refuta el trabajo de Migdal (1988), en el que parece sugerirse que las «sociedades fuertes» producen «Estados débiles», y que una de las condiciones necesarias para la aparición de «Estados fuertes» es una «dislocación social masiva, que debilite fuertemente el control de la sociedad». No es así, explica Putnam (1993, 176): «Las asociaciones civiles están poderosamente ligadas a las instituciones públicas efectivas... sociedad fuerte, Estado fuerte»³². Lo que sugiere la perspectiva de Putnam es que, al igual

³² En parte, las diferencias entre Putnam y Migdal son producto de sus diferentes definiciones de qué es un «estado fuerte». Migdal (1988) presta atención a los vínculos clientelistas y verticales y a las relaciones parroquiales que se basan en afinidades primordiales, como la etnicidad y el clan. Putnam (1993) presta atención a las asociaciones civiles que fomentan los vínculos entre iguales sociales, y que, aunque pueden tener hondos raíces históricas, son modernas más que primordiales en su forma. La versión de Putnam de la «sociedad» es, sin embargo, una visión relevante para aquel pensamiento que cree que el surgimiento de la sociedad civil permitirá que se «disuelvan» las formas de autoridad pública represiva imitadoras del Leviatán (véase nota del traductor, p.). Lo que los proponentes optimistas de la sociedad civil tienen en mente cuando trabajan en la promoción de su renacer en Europa del Este, o de su refuerzo en Latinoamérica, no es probablemente ni apuntalar los vínculos clientelistas, ni despertar nuevamente los prejuicios parroquiales y las lealtades primarias, sino más bien fomentar las clases de asociaciones civiles «horizontales» que están en el centro de la idea de Putnam. (Le debo a Patrick Heller el que me hiciera ver este aspecto. Cfr. Heller 1996).

que los mercados modernos dependen de que las decisiones económicas se incuben en estructuras institucionales predecibles, también el «compromiso civil» florece más fácilmente entre ciudadanos privados y grupos organizados cuando tienen un sector público competente como interlocutor.

Otros han extraído la misma lección de lugares muy diferentes. Naomi Chazan (1994, 258), al estudiar África, la región en la cual la desintegración de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil ha sido más dramática, defiende la «relación simbiótica entre Estado y sociedad civil». Durante la crisis de los años setenta y ochenta, «tanto los organismos estatales como las redes sociales experimentaron un proceso de implosión» (p. 269). Inversamente, cuando se ha experimentado una recuperación de la crisis, «la reaparición de los grupos sociales intermedios» se ha «visto acompañada de la definición y la reafirmación de la capacidad del Estado, recalcando la conexión cercana entre sociedad civil y estatalidad» (p. 278). Vivienne Shue, estudiando lo que podría considerarse el caso radicalmente opuesto, el de la República Popular China, halla un tipo similar de «empoderamiento mutuo» entre el Estado y la sociedad. Las vicisitudes de las relaciones entre Estado y sociedad bajo el gobierno comunista y «poscomunista» demuestran, nos dice, «una relación intrigante... entre la aparición de una esfera robusta de la vida asociativa civil, por un lado, y la consolidación del poder social dentro de una organización estatal relativamente fuerte o resistente, en el otro»³³.

Guillermo O'Donnell (1993), al examinar lo que llama «el opacamiento de Latinoamérica» durante el transcurso de los años ochenta, presenta el argumento contrario³⁴, de una forma bastante acorde con la hipótesis del «empoderamiento mutuo» presentada por Chazan y Shue. Primero, señala que «los intentos actuales por reducir el tamaño y los déficit del Estado por considerarlos como burocracia... también destruyen el Estado como derecho y su legitimación ideológica» (p. 1358). Continúa afirmando que la «crisis del Estado» conduce a una degeneración de la sociedad civil, en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico se sustituyen por una «atomización furiosa» (p. 1365).

Estas ideas generales acerca de cómo el destino de la sociedad civil está ligado a la capacidad del sector público de sostenerse a sí mismo tienen aspectos interesantes correlativos en el nivel microsocial. Los dispersos estudios existentes en el mundo en vías de desarrollo encuentran pruebas de una «sinergia entre sociedad y Estado»³⁵. Los proyectos de desarrollo

³³ Véase Shue (1994).

³⁴ O'Donnell usa el término «opacarse» para referirse a la «evaporación territorial de la dimensión pública del Estado» (1993, 1358), es decir, a la extensión de los espacios carentes de burocracias efectivas y de «una legalidad sancionada adecuadamente» (p. 1359).

³⁵ Véanse los artículos de Burawoy, Evans, Fox, Heller, Lam y Ostrom en la sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development», *World Development* 24(6) (junio, 1996) y también Tandler (1998).

eficaces en el nivel microsocial parecen involucrar a menudo a organismos estatales en combinación con grupos sociales locales. La posibilidad de la «coproducción», en la cual los organismos estatales y las comunidades locales trabajan conjuntamente para producir un servicio necesario o un bien colectivo, se asocia a su vez con organizaciones del Estado que tienen suficiente espíritu de cuerpo y complejidad burocrática para poder ir más allá de la imposición mecanicista del conjunto más simple posible de reglas centralizadas. El caso arquetípico son las asociaciones de riego en Taiwán, que se construyen alrededor de una combinación sutil entre procesos decisivos burocráticos centralizados y la participación real de los habitantes de las localidades, además de verificarse un control comunitario significativo sobre el proceso de asignación de los recursos hídricos locales³⁶. Los Estados con burocracias débiles son incapaces de mantener el tipo de competencia burocrática orientada hacia lo local que hace posible la «coproducción»³⁷.

Las pruebas de relaciones de suma positiva entre la eficacia de las asociaciones civiles y la capacidad del Estado no se limitan al Tercer Mundo. Hasta en los mismos Estados Unidos, «donde no hay Estado», hay ejemplos históricos interesantes de «sinergia entre Estado y sociedad». Al examinar el establecimiento del Children's Bureau (un organismo estatal para la protección de la infancia), una de las creaciones iniciales más exitosas del Estado de bienestar estadounidense, Skocpol (1992, 480-491) muestra cómo un dilatado espectro de asociaciones voluntarias de mujeres, geográficamente dispersas, fueron cruciales para que se estableciera esa «estructura estatal para las mujeres y los niños» (p. 486). También observa los paralelos entre este esfuerzo «maternalista» y la relación entre las asociaciones voluntarias de granjeros y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, otro ejemplo de sinergia entre Estado y sociedad que generó un cambio social y económico profundo³⁸.

Si las obras académicas aquí descritas están en lo correcto, una sociedad civil sostenible y floreciente puede depender perfectamente de la construcción simultánea de contrapartes competentes y robustas dentro de la organización del Estado. En sentido opuesto, la idea de una «sinergia entre Estado y sociedad» implica que un cambio hacia Estados menos capaces y comprometidos hará más difícil para las asociaciones civiles conseguir sus fines, disminuyendo así sus incentivos de participación cívica. En el caso más extremo, el resultado sería una versión globalizada del «opacamiento»

³⁶ Véase el artículo de Lam (1996). Véase también Moore (1989).

³⁷ Véase la discusión de Ostrom sobre Nigeria en la sección especial de *World Development* 24(6) (junio, 1996).

³⁸ Véase también Skocpol y Finegold (1982). Para una elaboración reciente de la perspectiva de Skocpol, véase Skocpol (1996).

de O'Donnell (1993, 1358, 1359). De nuevo, un examen más cercano de las perspectivas teóricas recientes, esta vez políticas en lugar de económicas, apunta hacia un interés en el mantenimiento o la expansión de la capacidad del Estado y no en su eclipse. En este caso, sin embargo, es el interés de los miembros comunes de la «sociedad civil» el que está en juego, más que el de las elites transnacionales.

EL FUTURO DE LA ESTATALIDAD

Las perspectivas políticas más nuevas, como las que se recogen en la economía, contienen tantos argumentos a favor del fortalecimiento de las capacidades del Estado como del eclipse. El análisis de estas perspectivas produce resultados paralelos a los que se extraen del análisis de la globalización misma. Juntos, ambos tipos de argumentos nos conducen a esperar que los Estados sigan siendo muy relevantes en el futuro de la economía política global, pero ese resultado no puede considerarse como algo dado en ningún caso. Precisamente porque un sistema de producción globalizado y orientado hacia la producción de información pareciera depender todavía más de un ejercicio competente de la autoridad pública de lo que lo hacían las economías anteriores, ello no quiere decir que las bases institucionales de esa autoridad vayan a sobrevivir. Simplemente porque la experiencia histórica de los países más exitosos a la hora de adaptarse a la economía globalizada moderna se haya caracterizado por altos niveles de intervención estatal, ello no significa que esa experiencia acabe reflejándose en los acuerdos institucionales que se impongan globalmente. Todavía más obvio es que la creación de una asociación tangible entre una sociedad civil más vibrante y unas instituciones estatales más capaces no impediría que ambas llegaran a desaparecer.

¿Qué podemos decir entonces acerca de las perspectivas futuras de la estatalidad en esta era de globalización? Una hipótesis razonable y optimista es la de la «oscilación del péndulo», es decir, que el empuje reciente por reducir la importancia del Estado constituyó una reacción natural frente a la anterior «ambición excesiva de control» de políticos y administradores del Estado. La ostensible «insuficiencia de capacidad» del Estado condujo a un periodo en el que, en palabras de Dani Rodrik (1996a, 2-3), «el optimismo excesivo acerca de lo que el Estado podría conseguir fue reemplazado por un pesimismo excesivo». Rodrik continúa señalando que, habiéndose hoy superado el «pesimismo excesivo... estamos ante una coyuntura en la que se está reconsiderando seriamente el papel del Estado en el desarrollo; una coyuntura que conducirá a una comprensión mejor del papel que pueden y que tendrán que desempeñar los gobiernos».

La perspectiva de la «oscilación del péndulo» tiene sentido. Durante el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los Estados asumieron

más responsabilidades de las que podían manejar. Solucionar la «insuficiencia de capacidad» requeriría claramente repensar la función del Estado. La «oscilación del péndulo» no estaría ratificando un regreso al pasado, sino que legitimaría los nuevos esfuerzos por convertir a los Estados en instrumentos efectivos para la consecución de fines colectivos. La pregunta es si el péndulo se detendrá probablemente en un punto que refleje un análisis desapasionado de la experiencia global acumulada con respecto a la eficacia relativa de las diferentes formas y estrategias de acción estatal.

Si partimos del pensamiento de Nettl (1968), se añade una dimensión histórica e ideológica a la narración sobre el Estado que haría probablemente difícil que se pudiera llegar a ese «punto medio eficiente». El argumento de Nettl de que «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos simplemente no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (p. 561) nos presenta un caudillo hegemónico del que hay que dudar que pueda realizar una valoración desapasionada de la posición adecuada para el péndulo. A ello debe añadirse el problema de que los actores no estatales más poderosos en la definición del orden normativo global son las élites empresariales, cuya visión acerca de en qué lugar debe detenerse el péndulo está influenciada por su interés primordial en la protección de sus prerrogativas privadas como empresas. Proponer un conjunto de normas globales que promueva la búsqueda de formas de reducir las exigencias que recaen sobre las instituciones públicas, pero que también apoye la mejora necesaria de la capacidad del Estado, requerirá una revisión ideológica fundamental.

Las razones para esperar un cambio de ese tipo escasean, pero alguna hay. El equilibrio cambiante de la dinámica económica en el sistema interestatal es una fuente posible desde la que puede llegar a efectuarse esa revisión. Hasta ahora, las consecuencias del extraordinario éxito económico de la región de Asia del Este acerca de qué tipo de estatalidad es la más efectiva en una economía globalizada han encontrado sorprendentemente un lugar dentro del discurso oficial. El análisis oficial (a diferencia del académico) ha suprimido las consecuencias revisionistas de la experiencia de Asia del Este con una obstinación notable³⁹. No obstante, parece inevitable que el discurso global sobre el Estado termine acogiendo las experiencias peculiares de esa región⁴⁰. Cualquier movimiento en esa dirección atenuaría el prejuicio vigente a favor del eclipse del Estado.

La reticencia creciente de Estados Unidos a asumir, como líder, la carga de proporcionar lo que otros perciben como bienes colectivos globales valiosos también puede ser útil para impulsar el cambio ideológico. Susan

⁴⁰ Véase Wade (1996a).

⁴¹ Algunos defenderían que la experiencia de Asia del Este ya es de por sí un modelo alternativo, al menos para los países en desarrollo de esa región. Véase O'Donnell (1993).

Strange (1995, 71), por ejemplo, defiende que las asimetrías actuales de poder interestatal han creado una situación en la cual «los más poderosos pueden bloquear, e incluso vetar, cualquier ejercicio de autoridad sobre cuestiones globales relativas al medioambiente, la regulación financiera o la provisión universal de necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud». Va más lejos al afirmar que «la única forma de eliminar el veto actual hegemónico que impone, como fórmula para una mejor gobernabilidad global, el no hacer nada, es construir, poco a poco, una oposición convincente basada en la cooperación eurojaponesa, pero incorporando a los latinoamericanos, los asiáticos y los africanos, que comparten todos ellos algunos intereses y preocupaciones similares acerca del futuro» (p. 71). Sin embargo, por remota que pueda ser la perspectiva de este tipo de acción colectiva, el argumento de Strange identifica otra fuerza potencial adicional que favorecería el cambio ideológico⁴¹.

Estas relativamente improbables fuentes de cambio ideológico puede ser que tengan consecuencias sólo en la medida en que permitan socavar todavía más las ya ambivalentes relaciones de los negocios transnacionales con los proyectos que pretenden eclipsar el Estado. Por mucho que las ET valoren la eliminación de la capacidad del Estado cuando ésta restringe sus prerrogativas de gestión empresarial, también reconocen los beneficios que tiene poder relacionarse con interlocutores públicos capaces y robustos. Y aunque les interesa asegurarse de que los administradores estatales públicos estén a la defensiva, algo que la retórica creciente sobre la inevitabilidad y la conveniencia del eclipse consigue muy bien, también están interesados en evitar la marginación institucional real del Estado. De entre todas, esta es la circunstancia que hace más probable la oscilación del péndulo.

El principal problema con la perspectiva de «la oscilación del péndulo» es que se confunde fácilmente con un regreso del «liberalismo solidario». Aun si la oscilación del péndulo es más probable que el eclipse, la amenaza del eclipse es la que sigue configurando la estatalidad. Lo que el entorno ideológico global actual hace es asegurarse de que las respuestas frente a la crisis real de la capacidad del Estado sean defensivas. Las estrategias que pretenden incrementar la capacidad del Estado para poder satisfacer la demanda creciente de bienes colectivos y de protección social parecen absurdas en una atmósfera ideológica en la que la contribución potencial del

⁴¹ Otra fuente potencial de cambio normativo, improbable, pero intrigante de todas formas, son las redes de organizaciones públicas y funcionarios que son parte del orden global. Meyer (1980), en su ensayo clásico «The World Polity and the Authority of the Nation-State», presenta un argumento sólido a favor del poder colectivo de los funcionarios públicos en la configuración de las normas globales en el nivel transnacional. El modelo general de Meyer no es convincente, especialmente a la vista de los cambios más recientes en la ideología global, pero hay algunos ejemplos modestos muy interesantes de redes transnacionales dentro de las instituciones públicas produciendo cambios en el orden normativo global. Véase, por ejemplo, Peter Haas (1992).

Estado al bienestar general está desmentida tan radicalmente. Los administradores estatales y los líderes políticos, que están presionados y se esfuerzan al mismo tiempo por intentar preservar el Estado como institución (y sus propios cargos), pueden producir algunas mejoras organizativas innovadoras y algunas técnicas saludables para reducir razonablemente el ámbito de la actividad estatal, pero su principal estrategia es probable que sea renegar del viejo compromiso con el «liberalismo solidario». El problema de reducir las insuficiencias de capacidad en el Estado se redefine como un proyecto que pretende construir un tipo de estatalidad «de menos peso y más robusta».

En la versión más siniestra de la estatalidad «de menos peso y más robusta», los políticos y administradores consiguen que se apoye el Estado como institución a cambio de circunscribir la intervención del mismo a las actividades esenciales que mantengan la rentabilidad de los mercados transnacionales. Se sacrifica la capacidad para suministrar los servicios que los ricos pueden proporcionarse privadamente por sí mismos (por ejemplo, salud y educación), mientras que se mantiene la capacidad más restringida que se necesita a fin de proporcionar los servicios esenciales para los negocios y la seguridad (doméstica y global). Brindar seguridad significa a su vez dedicar más recursos a la represión de los más desesperados y osados entre los excluidos (doméstica e internacionalmente).

Rescatar el «liberalismo solidario» requeriría una configuración muy diferente de las relaciones entre Estado y sociedad y, en consecuencia, una clase muy diferente de «estatalidad» que se fundara en relaciones de «empoderamiento mutuo» entre las instituciones estatales y una sociedad civil organizada, similar a la que nos proponen Chazan y sus colegas⁴². Comprometer la energía y la imaginación de los ciudadanos y las comunidades en la «coproducción» de servicios es una forma de mejorar la capacidad del Estado para suministrarlos, sin tener que pedirle a la sociedad que proporcione más recursos materiales, que son escasos. La creciente aprobación social que se genera cuando se presta un servicio más efectivo y ajustado a las necesidades sociales se convierte, a su vez, en una importante recompensa intangible para aquellos que trabajan para el Estado. Puesto que esa estrategia recompensa simultáneamente la revitalización de la sociedad civil, aumenta con ello el número potencial de participantes en la «coproducción», con lo que está destinada a producir rendimientos crecientes casi con toda seguridad. Como ocurrió con los beneficios de desarrollar burocracias en una era anterior, los rendimientos de las formas más innovadoras de estatalidad basadas en la «sinergia entre Estado y sociedad» pueden ser prodigiosos.

⁴² Véase Migdal, Kohli y Shue (1994), especialmente Kohli y Shue.

Desgraciadamente, la tendencia hacia el eclipse del Estado ha hecho que este tipo de innovación institucional sea ya poco probable. Apenas se encuentra hoy el tipo de capacidad necesaria para hacer que el Estado sea un socio fiable en las estrategias que requieren de una «sinergia entre Estado y sociedad». Los grupos civiles, en consecuencia, tienen poco interés en las estrategias de «empoderamiento mutuo» que impliquen la participación de organismos estatales. La desilusión legítima con la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades, exacerbada por el continuo discurso antiestatal del orden global angloestadounidense, se ha plasmado en un ambiente político doméstico que hace que cooptar al Estado como aliado parezca algo demasiado lejano. Finalmente, y tal vez más importante, es probable que las elites privadas vean como una amenaza política cualquier forma de «sinergia entre Estado y sociedad» que involucre a los grupos subordinados.

Las perspectivas políticas de una sinergia entre Estado y sociedad son escasas, pero no deberían descartarse totalmente. Para los administradores estatales bajo presión o para los políticos descontentos con un Estado «de menos peso», es obvio el atractivo político multifacético de una estrategia basada en la «sinergia entre Estado y sociedad». La sinergia promete una salida frente a la insuficiencia de capacidad actual, que es asfixiante. También promete generar un grupo de aliados potencialmente mucho menos ambivalentes que las elites empresariales acerca del valor de las instituciones públicas, que son el principal pilar político del Estado «menos pesado». Desde el punto de vista de las organizaciones cívicas, esa lógica es igual de poderosa. El menor peso del Estado no les da mucho. Necesitan organizaciones estatales capaces de poner en práctica sus preferencias políticas, incluso más de lo que las ET necesitan a los Estados para que éstos garanticen un entorno global favorable a los negocios. Todavía sigue siendo más probable que nos dirijamos hacia un Estado de menor peso, pero la posibilidad de que las estructuras estatales existentes puedan forjar nuevas alianzas con los actores civiles en las primeras décadas del nuevo milenio no es menos plausible que las alianzas que se crearon entre las organizaciones sindicales y el Estado en las primeras décadas del siglo XX.

Probablemente, tras la retórica de la globalización y el eclipse se revele una problemática bastante consistente con las advertencias originales de Nettl. Pensar en la futura evaporación institucional del Estado no proporciona mucha más claridad que simplemente ignorar esas ideas. La preocupación en torno al eclipse distrae la atención de una serie de cambios importantes que están ocurriendo en la naturaleza de la estatalidad. También inhibe la exploración de formas más prometedoras de la misma. Terminar deslumbrados por el poder de la producción y el intercambio globalizados es igual de contraproducente. Que el futuro se desenvuelva en la dirección –probable– de un Estado «de menos peso y más robusto» o se

lleguen a generar los elementos para una sinergia entre Estado y sociedad –menos probable– no sólo depende de la lógica económica de la globalización. Depende también de lo que la gente piense acerca de la estatalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (1996) Sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development». *World Development* 24(6).
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996). «The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization». Ensayo de fondo preparado para la conferencia *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, Kuala Lumpur, Malasia, 29 de febrero y 1 de marzo. Véase también la versión publicada en *World Development* (1996), 24(3).
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anchordoguy, Marie (1988). «Mastering the Market: Japanese Government Targeting of the Computer Industry». *International Organization* 42(3), 509-543.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1995). «Globalisation: Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialisation and Growth in the World Economy». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, 21 al 23 de septiembre.
- Bates, Robert H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Block, Fred (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York: The New Press.
- Boli-Bennett, John (1980). «Global Integration and the Universal Increase of State Dominance: 1910-1970». En Albert Bergesen (ed.). *Studies of the Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station, Tx: Texas A&M University Press.
- Cable, Vincent (1995). «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus* 24 (2), 23-54.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Campos, José Egardo y Hilton L. Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwells.

- Chang, Ha-Joon (1995). «The Evolution of Perspectives on Regulation in the Postwar Era». Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank (Working Paper).
- Chase-Dunn, Christopher (1989). *Global Formation: Structures of the World Economy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Cheng, Tun-Jen (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NIC's». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Cheng, Tun-Jen, Stephan Haggard y David Kang (1995). «Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan». Artículo presentado en el seminario de la UNCTAD sobre *Development of East and Southeast Asia and a New Development Strategy – The Role of Government*, Ginebra, Suiza, 30 a 31 de octubre.
- Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colclough, Christopher y James Manor (eds.) (1991). *States or Markets: Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon Press.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Chazan, Naomi (1994). «Engaging the State: Associational Life in Sub-saharan Africa». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Collander, David (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Dearlove, John (1987). «Economists on the State». *IDS Bulletin* 18(3), 5-11.
- de Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- Diamond, Larry (1994). «Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation». *Journal of Democracy* 5(3).
- Dutkiewicz, Piotr y Gavin Williams (1987). «All the King's Horses and all the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again». *IDS Bulletin* 18(3), 39-44.
- Evans, Peter (1998). «Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorne (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: MacMillan.
- _____ (1996). «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy». *World Development* 24(6).
- _____ (1996a). «Reconstructing Agency in a Global Economy: Reflections on Embedded Autonomy». *Political Power and Social Theory* 10, 333-345.
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1989). «Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S. Brazilian Conflict in the Computer Industry». *International Organization* 43(2), 207-238.

- Evans, Peter, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Flamm, Kenneth (1988). *Creating the Computer: Government, Industry and High Technology*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- _____. (1987). *Targeting the Computer: Government Support and International Competition*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Garrett, Geoffrey (1995). «Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy». *International Organization* 49(4), 657-687.
- Gellner, Ernst (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. New York: Penguin Press.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, John A. (ed.) (1995). *Civil Society: Theory, History and Comparisons*. London: Polity Press.
- Haas, Peter (1992). «Banning Clorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone». *International Organization*. 46(1).
- Heller, Patrick (1996). «Social Mobilization and Democratization: Comparative Lessons from Kerala». Ensayo presentado en la *Association for Asian Studies*, reunión anual, abril.
- _____. (1994). «The Politics of Redistributive Development: State and Class in Kerala, India». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of California, Berkeley.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1996). «Activists Beyond Boundaries: Transnational Advocacy Networks in International Politics». Manuscrito no publicado.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John Stephens (1999). «Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies». En Herbert Kitschelt et al. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, University of Sheffield, Inglaterra.
- Kohli, Atul y Vivienne Shue (1994). «State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64(3), 291-303.

- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W. W. Norton.
- Lam, Wai Fung (1996). «Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan». *World Development* 24(6), 1039-1054.
- Mann, Michael (1984). «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results». *Archives Europeenes de Sociologie* 25, 185-213.
- Meyer, John (1980). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En Albert Bergesen (ed.). *Studies in the Modern World System*. New York: Academic Press.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millberg, William (1995). «Markets, States and Economic Growth». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, septiembre.
- Moore, Michael P. (1989). «The Fruits and Fallacies of Neoliberalism: The Case of Irrigation». *World Development* 17(11), 1733-50.
- Moran, Michael y Maurice Wright (eds.) (1991). *The Market and the State: Studies in Interdependence*. New York: St. Martins Press.
- Nettl, John Peter (1968). «The State as a Conceptual Variable». *World Politics* 20, 559-92.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1996). «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development». *World Development* 24(6), 1073-1087.
- Panchamuki, V. R. (1996). «WTO and Industrial Policies». *UNCTAD Project on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, study no. 7*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Pontusson, Johan (1992). *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca: Cornell University Press.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Putnam, Robert (1995). «The Prosperous Community». *American Prospect* 13, 35-42.
- _____ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quah, Johathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52(3), 320-28.

-
- _____ (1984). «The Public Policy Making Process in Singapore». *Asian Journal of Public Administration* 6, 108-126.
-
- _____ (1982). «The Public Bureaucracy and National Development in Singapore». En Khrisna K. Tummala (ed.). *Administrative Systems Abroad*. Washington, DC: University Press of America.
- Reich, Robert B. (1992). *The Work of Nations*. New York: Vintage Books.
- Rodrik, Dani (1996a). «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments». *NBER Working Paper* no. 5537.
-
- _____ (1996b). «The Paradoxes of the Successful State». Conferencia Alfred Marshall, pronunciada durante las reuniones de la *European Economic Association* en Estambul, 22-24 de agosto (versión final, septiembre).
- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- Ron, James (1996). «The Structuration of Modern Armed Conflicts». Manuscrito no publicado, Department of Sociology University of California, Berkeley.
- Root, Hilton L. (1996). *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Ruggie, John (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order». *International Organization* 36(2).
- Schmidt, Vivien A. (1995). «The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the State». *Daedalus* 24(2), 75-106.
- Shue, Vivienne (1994). «State Power and Social Organization in China». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1996). «Unravelling From Above». *The American Prospect* 25, 20-25.
-
- _____ (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal». *Political Science Quarterly* 97(2), 255.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Challenge and Regional Response: The New International Context of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Strange, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.
- Tendler, Judith (1998). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Wade, Robert (1996a). «Globalization & Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
-
- _____ (1996b). «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance». *New Left Review* (mayo-junio), 217.
-
- _____ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

- Wapner, Paul (1995). «Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics». *World Politics* 47(3), 311-340.
- Weiss, Linda y John M. Hobson (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 4

Las Empresas Transnacionales y los Estados del Tercer Mundo: de la vieja a la nueva Internacionalización *

Hace una generación, las controversias acerca del impacto de las empresas transnacionales (ET) en el Tercer Mundo fueron fundamentales en los debates académicos sobre la economía política del desarrollo. Aquellos que defendían consistentemente a las ET como instrumentos efectivos para la extensión de la prosperidad a los países pobres¹ se enfrentaban con los teóricos del imperialismo y de la «dependencia»², que veían a los inversores extranjeros como los principales responsables por los retrasos y las distorsiones en el progreso de los países del Tercer Mundo. En este debate, el Estado del Tercer Mundo se erigía como la principal fuerza política de oposición. Los críticos de las ET esperaban que los Estados pudieran corregir las distorsiones del mercado y aceleraran el crecimiento negociando con las ET o excluyéndolas. Los partidarios de las ET consideraban que los Estados eran portadores de un nacionalismo irracional, cuyos temores provincianos al poder económico de las ET despojaba a sus países de una fuente esencial de progreso económico.

Hoy en día, esa controversia está muerta. Es ocioso discutir si las ET son instrumentos óptimos para el desarrollo o no, puesto que ningún país del Tercer Mundo considera la posibilidad excluirlas. En Brasil, la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso, un antiguo «dependencista»*, apenas hace declaraciones sobre las ET, excepto para indicar el interés del país en atraer inversión extranjera. Los trabajos recientes sobre ET (Rowthorn 1992; Graham y Krugman 1993) prestan atención principalmente a la inversión cruzada entre países industriales avanzados. Las relaciones del Estado con las ET ocupan un lugar secundario en los análisis sobre el Estado en el Tercer Mundo, que se concentran ahora en la capacidad de éstos para realizar políticas de ajuste estructural,

* Desearía reconocer aquí la ayuda invaluable de John Talbot en la preparación de este ensayo. Me gustaría también agradecer a Ha-Joon Chang, Richard Kozul-Wright, Bob Rowthorn y los otros participantes de la reunión de Cambridge sobre *Transnacional Corporation and the Global Economy* por sus útiles comentarios en un borrador anterior de este artículo.

¹ Por ejemplo, Raymond Vernon (1968).

² Por ejemplo, Andre Gunder Frank (1967).

* Neologismo en español en el original. Significa obviamente «defensor de la teoría de la dependencia». (N. del T.)

o en su tendencia desafortunada a promover el comportamiento de búsqueda de «rentas propias»^{*} por parte del personal de la administración pública.

Ese cambio tiene sentido. La mayoría de la inversión extranjera directa (IED) ocurre entre países desarrollados. Para los teóricos del comercio y de la inversión, para los encargados de adoptar políticas públicas o para los administradores de las ET, tiene más sentido concentrarse en los efectos que tienen las inversiones cruzadas en el Norte. Los casos del Tercer Mundo complican el cálculo sin que proporcionen un beneficio mensurable a la hora de encontrar soluciones generales. En los países pobres, un conjunto creciente de problemas tremendamente urgentes y la ausencia de alternativas evidentes ahogan cualquier interés acerca del problema de si una industrialización dominada por las ET es menos deseable que otra que se apoyara más en la capacidad empresarial local (privada o pública).

No obstante, con el silencio actual se pierde algo. El impacto de las ET en la trayectoria del desarrollo en el Tercer Mundo es significativamente mayor de lo que era durante los días de la controversia mencionada, como mayores son también las asimetrías de poder económico y político que despertaron las reacciones nacionalistas del pasado. A pesar de la ubicuidad casi total de la dependencia del Tercer Mundo de la IED, las formas de participación de las ET en la economía y las consecuencias de ello han sido muy diferentes entre países y regiones. Cualquier respuesta efectiva a los serios problemas de los países pobres depende de poder separar las estrategias ganadoras de las perdedoras a la hora de negociar con las ET.

Se requiere, por tanto, reconsiderar la evolución reciente de las relaciones entre las empresas transnacionales y los Estados del Tercer Mundo. En el transcurso de los últimos 25 años han ocurrido cambios fundamentales en las estrategias de las ET, el carácter de la IED y la posición de los encargados de adoptar políticas públicas en el Tercer Mundo. Tanto si tenemos éxito en la comprensión de sus consecuencias para el futuro como si no, esos cambios deben ser descritos y analizados. Mi enfoque en relación con esa reconsideración es comenzar a partir de la perspectiva de los Estados del Tercer Mundo. ¿Cuáles son las cuestiones que suscita la inversión de las ET desde el punto de vista de los Estados? ¿Qué intereses compartidos y conflictos potenciales subyacen en las interacciones entre los encargados de las políticas públicas en el Tercer Mundo y los ejecutivos de las ET? ¿En qué medida son diferentes de los problemas usuales que pueden observarse en las relaciones generales entre las empresas y el Estado? Al analizar las respuestas a estas cuestiones en abstracto se crean las condiciones necesarias para un examen más concreto de las tendencias históricas en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

* Véase nota del traductor en p. 34

Para efectos del análisis tiene sentido dividir en dos el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, separando la «Edad de Oro del capitalismo» (1950-1973) de los últimos veinte años de globalización y lento crecimiento³. Las relaciones entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante la «Edad de Oro» se conceptualizan aquí mediante la expresión «vieja internacionalización». Lo típico en la «vieja internacionalización» fue la inversión de Estados Unidos en los grandes países de Latinoamérica. Esta clase de inversión, dirigida fundamentalmente a proporcionar bienes manufacturados para los mercados domésticos del país receptor y cimentada en torno a filiales de propiedad total de las ET inversoras, fue esencial para promover una «industrialización basada en la sustitución de importaciones». Cardoso y Faletto (1979) la caracterizaron como «la internacionalización del mercado doméstico».

La «nueva internacionalización» que ha tenido lugar entre 1973 y hoy en día responde a un paradigma diferente. Sus estrategias de producción están definidas por los mercados globales, más que por los mercados locales (aunque ello internacionaliza aún más los mercados domésticos del Tercer Mundo). Las redes de producción global se construyen típicamente en torno a una serie de «alianzas estratégicas» entre ET, pero ocasionalmente pueden incluir grupos empresariales del Tercer Mundo. Las exportaciones manufacturadas del Tercer Mundo hacia los mercados de los países ricos son esenciales en el nuevo paradigma, mientras que los flujos de los países avanzados al Tercer Mundo asumen crecientemente la forma de prestación de servicios e intangibles. La nueva internacionalización permea todas las regiones del Tercer Mundo, pero ahora su lugar arquetípico es Asia del Este y no Latinoamérica.

Al estudiar la «vieja» y la «nueva» internacionalización se presta un especial interés a las respuestas cambiantes de los Estados del Tercer Mundo. ¿Qué tipo de transformación produjo el cambio de la «vieja» a la «nueva» internacionalización en las cuestiones relevantes para los Estados del Tercer Mundo? ¿Hasta qué punto el cambio en la concentración geográfica de la IED es una consecuencia de los distintos enfoques políticos de los diferentes Estados, a diferencia de la aplicación de la lógica más simple de la dotación de recursos naturales, costos laborales o mercados? ¿La «nueva internacionalización» implica la resolución de los conflictos del pasado entre las ET y los Estados del Tercer Mundo, y una mayor contribución de la IED al crecimiento y al bienestar en estos países, o aumenta la distancia entre los intereses de las ET y los de los países del Tercer Mundo?

Después de examinar las respuestas a estas preguntas en términos generales, se ofrecerá un ejemplo específico del cambio que supone pasar

³ Cfr. Millberg (1998).

de la vieja a la nueva internacionalización: el carácter cambiante de la industria de la tecnología de la información en tres países en vías de desarrollo que cuentan con elites industriales relativamente grandes y diversificadas: Brasil, India y Corea. Este caso nos permitirá un examen más cercano de las semejanzas y diferencias de las políticas estatales y las estrategias de las ET en los distintos países y regiones. También permitirá observar más concretamente los procesos que se encuentran detrás de la transición de la «vieja» a la «nueva» internacionalización, y nos dará una oportunidad de realizar una evaluación más específica de cómo la nueva internacionalización puede cambiar la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo.

Antes de pasar al examen de los recientes cambios históricos y de sumergirnos en los detalles de una industria concreta, debemos prestar atención a las cuestiones generales que afectan las relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

LAS CUESTIONES PARA LOS ESTADOS DEL TERCER MUNDO

Para muchos funcionarios estatales, la cuestión a la cual afecta la inversión extranjera es simple. Es idéntica a la cuestión que estos funcionarios se plantean sobre cualquier sector al que alcance su poder: cómo extraer el mayor beneficio personal de cualquier riqueza o ingreso que puedan generar los actores privados. Si ese es el tipo de funcionarios que predomina, estamos ante Estados predatorios*. Su interacción con las ET se describe mejor en términos de modelos de negociación entre grupos de individuos, más que como relaciones entre dos tipos de instituciones.

Otras estructuras estatales se comportan más como burocracias weberianas⁴. No son simplemente sumas de individuos maximizadores de su utilidad, sino organizaciones capaces de perseguir fines colectivos. La perspectiva de los funcionarios estatales en esas organizaciones refleja el elemento irreducible de identificación con la nación que es peculiar del Estado como institución (O'Donnell 1979). Los Estados pueden definir qué es el «interés nacional» críticamente, pero en la medida en que sean capaces de actuar como agentes de una colectividad mayor, su comportamiento se convierte en algo teóricamente más interesante.

Cualquier Estado que persiga fines colectivos generales tendrá un fuerte interés en maximizar el potencial productivo futuro del territorio que gobierna. Puede hacerlo con el propósito de mejorar el bienestar de sus

* Véase el capítulo 1 de este libro.

⁴ Para una discusión de las burocracias weberianas en contraste con las organizaciones estatales predatorias, véase Evans (1995, 29-30, 46-47). Véase también el capítulo 2 de este libro.

ciudadanos (y, por tanto, para aumentar el apoyo político que presumiblemente recibirá de ellos) o simplemente con el fin de aumentar la productividad local, que es la base sobre la cual se apoya el Estado para obtener sus propios recursos. En cualquier caso, la preocupación por el crecimiento económico hace que el Estado tenga firmes intereses compartidos con el capital. En tanto la acumulación de capital signifique inversión en activos productivos a largo plazo, los fines del capital y el Estado coinciden. Los Estados proporcionan los bienes colectivos que necesita el capital para poder realizar inversiones a largo plazo. Esos bienes colectivos no serían sólo infraestructuras físicas, sino también, e incluso más primordialmente, un conjunto de normas que gobiernen los derechos de propiedad y las transacciones económicas, y que sean predecibles y claras⁵. El capital privado proporciona la red descentralizada de recogida de información y de iniciativa empresarial efectiva que una burocracia única no puede duplicar.

Aunque el capital es el aliado natural del Estado en cualquier proyecto compartido de transformación económica, la relación entre las inversiones productivas a largo plazo y aquellas que buscan maximar los beneficios no es tan directa como las teorías del comportamiento empresarial más simplistas pudieran sugerir. La búsqueda del beneficio puede tomar una variedad de formas, incluyendo la especulación improductiva. Una vez que la teoría económica ha admitido la posibilidad de los rendimientos crecientes, la dependencia de los procesos previos y los equilibrios múltiples (Arthur 1990; Krugman 1987; Romer 1994), la conveniente ecuación entre mejoras de la productividad y búsqueda empresarial de beneficios no puede tomarse como algo dado. El capital sigue siendo un agente potencial de la transformación económica, pero su contribución a ella se hace contingente, en lugar de automática.

Mantener el aspecto del capital que busca el beneficio unido a aquel que contempla su potencial transformador es especialmente problemático para los Estados del Tercer Mundo. A ningún empresario le gusta enfrentarse con las ideas de Schumpeter sobre destrucción creativa del mercado existente*, y cualquier persona sensata que se dedique a los negocios tiene aversión al riesgo, pero los capitalistas del Tercer Mundo, que operan en una economía internacionalizada en la cual ellos son inevitablemente diminutos en relación con la competencia global, se encuentran en una posición especialmente difícil para asumir riesgos. La desproporción entre el tamaño máximo posible de las organizaciones de los empresarios privados y el tamaño económicamente exigido por las inversiones para la

⁵ Cfr. con el trabajo de North (1990) y otros «nuevos institucionalistas».

* Para Schumpeter, las economías se veían sujetas cíclicamente a procesos de destrucción creativa que reacomodaban los sectores productivos de la economía a las nuevas condiciones de producción, eliminando o reduciendo ciertas formas de producción y potenciando otras. (N. del T.)

transformación económica, como Gerschenkron (1962) observó en su análisis de los últimos países en incorporarse al desarrollo europeo, es todavía más evidente para los países pobres.

Desde esta perspectiva, el Estado tiene ventaja sobre los empresarios individuales. Los proyectos empresariales colectivos organizados por el Estado pueden ser pequeños comparados con los estándares globales, pero el Estado se puede permitir asumir mayores riesgos y tener una perspectiva a más largo plazo. Cuando actúan como promotores de esfuerzos económicos novedosos, como los que generaron las economías de aglomeración* que se encuentran en lugares como Silicon Valley, que dependen crecientemente de la acción conjunta de muchas empresas diferentes, la actividad del Estado puede ser trascendental para superar los problemas de la acción colectiva. En resumen, que la búsqueda de rentabilidad se mueva o no en la dirección de las inversiones que crean nuevos activos productivos para que los ciudadanos de un lugar determinado trabajen en ellos, puede depender perfectamente de la capacidad del Estado para trascender los límites de los empresarios particulares que operan en una posición periférica en relación con la economía mundial.

La lógica de la relación entre el Estado y el capital transnacional es diferente. Las disparidades de escala entre el sector público y el sector privado van en dirección contraria a la que acabamos de mencionar. Puesto que la mayoría de las ET puede asumir tranquilamente que es improbable que aun los contratiempos más serios amenacen su supervivencia a largo plazo, tienen mayor libertad para asumir riesgos. En este sentido, son agentes más probables de la transformación económica, pero es precisamente el tamaño y la capacidad lo que les da el poder de efectuar cambios, y lo que los convierte también en aliados poco fiables. Puede que tengan una mayor capacidad para asumir riesgos, pero es mucho más difícil convencerlas de que tomen el tipo de riesgos en los cuales están más interesados los Estados del Tercer Mundo, es decir, los riesgos que impliquen realizar inversiones que mejoren la productividad a largo plazo en el interior de las fronteras de un país pobre concreto.

Con el propósito de apreciar plenamente las complicadas relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y el capital transnacional, deben verse las trayectorias locales en el contexto de la economía global. La división internacional del trabajo establece los parámetros del éxito y del fracaso nacionales. Algunos de los nichos en esa división del trabajo son claramente más rentables que otros, no sólo porque su rentabilidad es mayor, sino

* Las economías de aglomeración son las externalidades positivas, o beneficios en un lenguaje no especializado, que se generan por el hecho de colocar los recursos productivos en una situación en la que se generan sinergias mutuas entre ellos que aumentan el potencial de crecimiento con respecto a una situación de dispersión de los recursos. (N. del T.)

porque constituyen lo que Hirschman (1977, 96) ha llamado las «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». La producción de textiles terminó creando una «conspiración multidimensional favorable al desarrollo» en la Inglaterra del siglo XVIII. En Portugal, durante ese mismo periodo, la producción de vino fue un buen negocio para los viticultores locales, pero un callejón sin salida para el desarrollo del país en su conjunto.

Si la especialización de la producción estuviera determinada por los recursos naturales que se poseen (como una versión simplista de la teoría tradicional de la ventaja comparativa pudiera sugerir), entonces preocuparse por las diferencias entre los nichos existentes en la división global del trabajo sería estéril. La única tarea de un país sería determinar cuál es el nicho para el que estaba destinado y llenarlo lo mejor que pudiera. Desgraciadamente, la especialización económica en una economía mundial que se caracteriza por los rendimientos crecientes y la dependencia del proceso previo es un tema mucho más complicado e indeterminado. No sólo puede crearse artificialmente una ventaja comparativa, sino que el proceso de construcción puede producir resultados poco probables e insólitos. Por qué los italianos habrían de tener éxito en la construcción de maquinaria para la inyección de plásticos, mientras que los daneses tienen una ventaja comparativa en productos farmacéuticos es sólo obvio *post hoc*⁶. Por qué Argentina, con su masiva producción de cuero, habría de tener menos éxito en la exportación de zapatos de piel que Brasil, o por qué Pakistán pueda tener cualquier tipo de ventaja comparativa en la exportación de instrumental quirúrgico es todavía más difícil de explicar.

La dificultad para predecir el potencial productivo a largo plazo de cualquier conjunto dado de recursos productivos de un territorio se encuentra en el corazón de la tensión entre los Estados del Tercer Mundo y las ET. Los Estados del Tercer Mundo deben emprender iniciativas que puedan convertirse en la base de su participación en sectores y actividades que constituyan «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». Las ET no tienen ninguna razón para realizar apuestas optimistas a favor de la transformación futura de cualquier país pobre. Es más, puesto que la mayoría de los altos ejecutivos de las ET siguen viniendo de un número

⁶ Véase Porter (1990, 1, 149, 162, 314)

⁷ Como ha señalado recientemente *The Economist* (1995, 14), gran parte del discurso del «multiculturalismo» en relación con la administración de las ET es «puro ruido». Según las estadísticas de esta publicación, «la proporción de miembros de origen extranjero en los consejos de dirección de las 500 compañías más importantes de Estados Unidos en 1991 era, entre todas, del 1%, la misma que 10 años antes...». Y, naturalmente, en la medida en que la administración de la empresa adquiere un cierto sabor «multinacional», lo más probable es que ello implique una relación fértil entre Estados Unidos y Europa o entre países de la Unión Europea. El mundo en vías de desarrollo sigue siendo en gran medida «la periferia», al menos en lo que se refiere a la cultura colectiva de los ejecutivos de las ET.

pequeño de países industriales avanzados⁷, el prejuicio natural de su «racionalidad limitada» colectiva⁸ los conduce a interpretar que los entornos desconocidos del mundo en vías de desarrollo no son adecuados para las actividades industriales de punta.

Los países pobres que intentan huir de sus nichos de baja rentabilidad deben siempre estar atentos a las oportunidades para reconstruir su ventaja comparativa. Se tiene que convencer a los ejecutivos de las ET de que el entorno local ofrece más externalidades positivas para las nuevas y prometedoras actividades que las que ofrecen una gran variedad de lugares en otras naciones del mundo, la mayoría de las cuales cuentan ya con economías desarrolladas. Esos ejecutivos tienen todo tipo de razones para no apartarse de la perspectiva tradicional que destaca la oportunidad de obtener beneficios teniendo en cuenta los recursos naturales locales, en lugar de con hipotéticos recursos potenciales. Esa visión tiende a ratificar y a congelar la posición ya existente de un país en la división global del trabajo. En consecuencia, elegir confiar en las ET es una estrategia arriesgada para aquellos países que intentan evitar permanecer atrapados en actividades de baja rentabilidad que agotan sus recursos productivos.

Sea o no arriesgado, es inevitable confiar en las ET en el mundo contemporáneo. No existe ningún Estado del Tercer Mundo que se pueda permitir excluir a las ET o cuyas políticas públicas se estimen que quedan fuera de los límites de lo que se considera razonable por la cultura colectiva de los ejecutivos de estas empresas. En lugar de concentrarse en negociar mejores acuerdos, la mayoría de los países en vías de desarrollo debe preocuparse por cómo asegurar que sus políticas concuerden con las estrategias prevalecientes de las ET. En resumen, los Estados del Tercer Mundo tienen sólo un limitado espacio de maniobra dentro del cual pueden perseguir el fin de una transformación económica que mejore la productividad.

Lo que es sorprendente, a la vista de las gigantescas restricciones bajo las cuales operan los Estados del Tercer Mundo, es que éstos tengan éxito en ocasiones a la hora de negociar efectivamente acuerdos y de establecer nuevos nichos para sus países dentro de la división global del trabajo. La historia de la interacción entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante el medio siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra cómo las alternativas en el Tercer Mundo se ven constreñidas por un contexto global en rápido desarrollo, pero también permiten concluir que las acciones de los Estados pueden suponer una diferencia. Algunas veces esa diferencia es marginal y se encuentra sujeta a su posterior reversión, pero otras es sustancial y sólida.

⁸ Cfr. Simon (1975).

LOS PARADIGMAS CAMBIANTES DE LA IED EN EL TERCER MUNDO

Los inversores extranjeros han tenido siempre una fuerte influencia en la economía política de los países pobres. Los inversores de los primeros tiempos eran políticamente inseparables del colonialismo y su paradigma económico era el de la ventaja comparativa clásica. Las únicas inversiones que tenían sentido eran las que explotaban la base de recursos naturales del Tercer Mundo, extrayendo minerales o beneficiándose del clima y el suelo. Las inversiones que pudieran imitar las actividades económicas importantes en la metrópoli se veían no sólo como algo irracional, sino que a menudo estaban prohibidas por los poderes coloniales.

Durante el periodo clásico de internacionalización, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hubo alguna IED en empresas manufactureras, pero el impulso básico para las relaciones económicas entre Norte y Sur siguió siendo la explotación de la ventaja comparativa clásica. Para los fabricantes del Primer Mundo, el Tercer Mundo era una fuente de materias primas y un mercado. Como Bairoch y Kozul-Wright (1995) señalan, este modelo temprano de la «globalización» prácticamente no se preocupó por acortar la distancia entre la productividad en el Primer Mundo y el Tercer Mundo, y en algunos casos estableció las bases para ensancharla.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo tipo de inversión extranjera comenzó a complementar la inversión tradicional. Las materias primas continuaron dominando las exportaciones del Tercer Mundo, pero en algunos de estos países la inversión transnacional que buscaba satisfacer la demanda local creciente de bienes de consumo manufacturados comenzó a rivalizar en importancia con las inversiones extractivas. La producción y el consumo dentro de las economías del Tercer Mundo se internacionalizaron como nunca lo habían estado previamente. Al mismo tiempo, los vínculos que unían los bienes situados en el Tercer Mundo a otros propietarios en economías avanzadas se hicieron mucho más complejos y efectivos. Las operaciones económicas del Tercer Mundo se encontraban ahora integradas en organizaciones corporativas del Primer Mundo por algo más que una definición jurídica⁹.

El predominio de la IED destinada a la sustitución de importaciones resultó al final más breve que la hegemonía de la que anteriormente habían gozado las tradicionales inversiones extractivas orientadas a la exportación. Hacia finales de los años setenta, la inversión manufacturera dirigida a los mercados domésticos del Tercer Mundo hacía parte ya de la «vieja internacionalización». Había comenzado a surgir una «nueva

⁹ Cfr. Wilkins (1995) para una visión diferente del carácter cambiante de las inversiones de las ET.

internacionalización», que se erigía en torno a redes de producción global y formas más complejas de alianzas entre empresas transnacionales, y también entre ellas y el capital local. De la misma manera que las inversiones para la sustitución de importaciones que se daban en la «vieja internacionalización» se habían superpuesto a las formas tradicionales de IED, sumándose a ellas en vez de sustituirlas, la «nueva internacionalización» se superponía a las redes existentes de sustitución manufacturera, pero establecía con claridad un nuevo paradigma. La producción y el consumo de productos manufacturados en el Tercer Mundo se encontraban más profundamente dominados que nunca por el capital transnacional, pero las ET añadieron a su producción existente para los mercados locales las exportaciones manufacturadas a los mercados de los países avanzados¹⁰. Incluso en el Tercer Mundo la inversión extranjera se convirtió en un vehículo para el comercio «entre sectores industriales» y para explotar la ventaja comparativa clásica.

A pesar de que la llegada de la «vieja internacionalización» y la transición a la «nueva» estaban gobernadas primordialmente por los cambios en el carácter de las empresas transnacionales y en la estructura de la economía global en su conjunto, los Estados del Tercer Mundo y sus políticas públicas tuvieron también cierto protagonismo. Examinar los puntos en común y los contrastes entre la vieja y la nueva internacionalización es una de las mejores estrategias para aclarar las relaciones cambiantes entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

LA VIEJA INTERNACIONALIZACIÓN

Las raíces de la internacionalización de los sectores manufactureros del Tercer Mundo que siguió a la Segunda Guerra Mundial se hallan en una combinación compleja de factores económicos y políticos. El simple hecho de que los países más grandes o más avanzados del Tercer Mundo ofrecieran mercados más prometedores para los bienes manufacturados más complejos, hizo que la IED en el sector de las manufacturas se hiciera más atractiva económicamente, y las mejoras tecnológicas en los transportes y las comunicaciones la hicieron más factible. Igual de importante es que las principales empresas de los países avanzados habían desarrollado un repertorio de técnicas organizativas que les hicieron tener confianza en que podrían controlar la complejidad que suponía la fabricación realizada en sitios de producción lejanos¹¹.

¹⁰ Una importante tendencia que no se estudia en el análisis que presentamos aquí es la importancia creciente de las actividades en el sector de servicios de las ET en el mundo en vías de desarrollo. Se requeriría otro artículo para analizar seriamente la dominación creciente de las ET de los mercados de intangibles del Tercer Mundo (por ejemplo, de los medios de comunicación y de los seguros contra riesgos).

¹¹ Cfr. Fouraker y Stopford (1968); Stopford y Wells (1972).

La política tuvo también un papel fundamental. En Latinoamérica, el colapso de los mercados internacionales de materias primas durante la Gran Depresión dejó a los encargados de las políticas públicas desilusionados con la ventaja comparativa tradicional, e hizo que la idea de una estructura productiva local más diversificada se hiciera muy atractiva. El mismo trauma aumentó la influencia política de las elites locales interesadas en la fabricación, y disminuyó el dominio político anterior, no discutido, de los exportadores tradicionales de materias primas. Las barreras arancelarias que se establecieron a continuación ayudaron a convencer a las ET de que merecía la pena intentar suministrar localmente sus productos a los mercados del Tercer Mundo, en lugar de confiar en las exportaciones del Primer Mundo hacia ellos.

Esta combinación de cambio económico y políticas estatales puso en marcha una transformación fundamental en el carácter de la IED en el Tercer Mundo. Puesto que las empresas estadounidenses lideraron el proceso, comparar las características de la IED estadounidense en el Tercer Mundo en 1950 con las de 1974 ofrece una manera rápida de mostrar la evolución de la «vieja internacionalización». En 1950, sólo el 15% de la IED en el Tercer Mundo se dirigía al sector manufacturero, pero en los principales mercados de Latinoamérica, que eran el lugar más importante para la IED estadounidense en estos países, las manufacturas eran ya un componente principal de la IED, suponiendo el 30-45% del total del IED estadounidense en Argentina, México y Brasil (Pizer y Cutler 1960, Tabla 3). Hacia 1974, la proporción de la inversión manufacturera de la IED estadounidense en el Tercer Mundo se había más que doblado en conjunto. En los principales mercados latinoamericanos, la fabricación se había convertido en la forma dominante de IED. En Argentina, Brasil y México, las manufacturas suponían más de dos tercios de la IED estadounidense. Incluso en Venezuela, donde las exportaciones petrolíferas dominaron la economía a lo largo de todo el periodo, la IED en el sector manufacturero se disparó y se multiplicó por más de 25 (pasando de 24 millones de dólares a 559 millones de dólares al final de ese periodo, lo que suponían el 40% de la IED estadounidense) (Lupo y Freidlin 1975, Tabla 13)¹².

Las inversiones de las ET en capacidad manufacturera local unieron en un proyecto general de industrialización para la sustitución de importaciones (ISI) a los administradores de las empresas extranjeras y a los encargados de las políticas públicas que favorecían políticas desarrollistas, pero el grado en el cual ese proceso contribuyó a fortalecer los intereses de los

¹² Las cifras para Venezuela se dan, naturalmente, en términos nominales. En Latinoamérica en su conjunto, la IED de Estados Unidos en empresas manufactureras se multiplicó por 20 en términos nominales, pasando de apenas 400 millones de dólares justo después de la Segunda Guerra Mundial, a 9.000 millones para el año 1976 (Evans 1979, 25).

Estados del Tercer Mundo en la construcción de nuevas capacidades que mejoraran la producción en sus territorios varió sustancialmente de un sector a otro. Algunas de las nuevas inversiones de las ET representaron claramente victorias para los Estados que estaban intentando que las ET se comprometieran con un proyecto único para mejorar la productividad. Otras de esas inversiones fueron simplemente expresiones de la búsqueda de las ET de nuevos caminos para obtener más beneficios, y otras tuvieron seguramente un impacto negativo sobre las capacidades productivas locales.

La producción de automóviles es un buen ejemplo del primer caso. En países como Brasil o México, el Estado no sólo creó un incentivo para la IED, al hacer los automóviles importados prohibitivamente caros, sino que también inició un esfuerzo sistemático por convencer a las ET del sector automotriz de que les proporcionaría un apoyo predecible que las ayudaría a que sus inversiones fueran rentables a largo plazo¹³. La implantación posterior de cadenas de montaje de las ET generó una nueva capacidad económica, creó nuevos puestos de trabajo para trabajadores industriales cualificados, y estimuló la producción de repuestos y componentes (a menudo suministrados por fabricantes locales), y de bienes intermedios que iban del plástico al acero (a menudo producidos por el Estado).

Los cigarrillos nos ofrecen un patrón divergente. Las ET estadounidenses productoras de tabaco, al enfrentarse en los años sesenta a una desaprobación pública creciente a su producto en sus países de origen, emprendieron un plan cardinal para quitarles el mercado latinoamericano a los monopolios adormilados (a menudo de propiedad local) que lo controlaban en aquel tiempo. Los Estados de la región capitularon finalmente frente a los esfuerzos extenuantes de las ET, entre los que estuvo incluso el contrabando de cigarrillos para convencer a los gobiernos latinoamericanos de que la resistencia sólo significaría una pérdida de ingresos fiscales (al menos eso es lo que defiende Shepard (1985)). Una vez que estuvieron dentro de esos mercados, las ET aumentaron espectacularmente los gastos en publicidad (junto con el precio de los cigarrillos) y demostraron su habilidad para inducir la demanda dentro de un mercado. Fue una estrategia exitosa desde el punto de vista de los beneficios de las ET, pero tuvo consecuencias obviamente negativas para la productividad local (teniendo en cuenta las consecuencias adversas para la salud que tiene el aumento en el consumo de cigarrillos). En este sector (al igual que en otros donde el efecto de la inversión de las ET fue principalmente cambiar las preferencias de los consumidores), los Estados carecieron del poder

¹³ Existe, obviamente, un muy numeroso trabajo académico acerca de la creación de la industria del automóvil en Latinoamérica. Véanse, por ejemplo, Bennett y Sharpe (1985); Jenkins (1977); Kronish y Mericle (1984); Shapiro (1994).

necesario para hacer que la búsqueda del beneficio de las ET se alinee con una transformación económica que mejorara la productividad.

Además de que sus efectos variaran entre sectores, la internacionalización de la producción y el consumo del Tercer Mundo tuvieron un ritmo diferente entre países y regiones. Los Estados con mercados domésticos más grandes tuvieron más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET. Por ejemplo en el año 1974, y para el caso de las empresas de Estados Unidos, cerca de la mitad de toda la IED estadounidense en manufacturas en el Tercer Mundo se encontraba en México y Brasil. Los países más pequeños, más pobres, sin mercados domésticos importantes, tenían poco poder de negociación cuando intentaban atraer actividades de fabricación complejas. También continuaron prevaleciendo las preferencias regionales tradicionales: Estados Unidos siguió concentrándose en Latinoamérica, mientras que las antiguas colonias siguieron siendo atractivas para Gran Bretaña y Francia.

Los países pequeños y pobres de Asia del Este y del sudeste, como Corea y Taiwán, en gran medida fueron excluidos. A pesar de ser clientes militares y políticos de Estados Unidos, estos países no fueron lugares atractivos para la IED cuando la inversión manufacturera en el extranjero floreció en los años cincuenta y sesenta. Sus mercados diminutos y poco familiares no eran atractivos, y sus agresivos vecinos comunistas hacían las inversiones a largo plazo inseguras. En estos países, el capital extranjero provino fundamentalmente del sector público más que del privado. Llegó como ayuda extranjera estadounidense, y ayudó a construir la capacidad y la fuerza económica de las estructuras estatales locales. En Taiwán y Corea, la inversión en sustitución de importaciones ocurrió gracias a proyectos conjuntos construidos en torno a alianzas entre el Estado y una incipiente clase industrial local, con una ayuda mucho menor de las ET.

Incluso aquellos más privilegiados por el proceso de internacionalización que siguió a la posguerra encontraron que los resultados no eran todo lo satisfactorio que deseaban. Países como Brasil y México no contaban todavía a comienzos de los años setenta con un número adecuado de trabajos en el sector industrial local, y seguían padeciendo la plaga de los problemas persistentes derivados del desequilibrio de la balanza de pagos. Además, las filiales cuya finalidad era proveer los mercados domésticos en el Tercer Mundo solían ser todavía de propiedad total de las organizaciones matrices de la metrópoli y estaban estrechamente controladas por ellas. A comienzos de los años setenta, las presiones políticas de los Estados del Tercer Mundo por cambiar lo que hoy conocemos como la «vieja internacionalización» estaban creciendo. Al mismo tiempo, las estrategias globales de las ET estaban evolucionando en un sentido que presagiaba la «nueva internacionalización». Una vez más, la política local y la economía

global se combinaron para transformar el paradigma de la IED en el Tercer Mundo.

LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN

Según fue madurando la «vieja internacionalización», los países en vías de desarrollo que habían tenido más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET habían adquirido poder de negociación simplemente por el hecho de que la rentabilidad de un mayor número de activos económicos de las ET dependía del «clima para los negocios» en estos países. Estos Estados aventajados intentaron usar ese poder de negociación para conseguir tres cosas. Primero, deseaban más de lo que siempre habían querido: inversión local en activos que mejoraran la productividad, especialmente en sectores y actividades que pudieran conducir hacia «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». En segundo lugar, deseaban que las filiales de las ET aumentaran sus exportaciones, al menos lo suficiente como para compensar su repentino apetito de enormes dimensiones por los insumos importados. Finalmente, estos Estados argumentaban que en la medida en que las ET se encontraban cada vez más íntimamente involucradas con el sector productivo industrial doméstico, las filiales de propiedad total extranjera eran menos adecuadas. La India introdujo las llamadas restricciones «FERA», que exigían a las ET vender un porcentaje del capital social de sus subsidiarias a accionistas locales¹⁴. México inició la «mexicanización». Brasil presionó para que se crearan alianzas estratégicas de empresas en sectores en los cuales el Estado sentía que tenía un verdadero poder de negociación, como el petroquímico y las telecomunicaciones.

Pero a medida que los Estados del Tercer Mundo presionaban para que se dieran cambios, la estructura global de las operaciones de las ET estaba sufriendo simultáneamente una metamorfosis. La nueva lógica de la inversión extranjera directa global les permitió reestructurar sus inversiones de tal manera que respondieran a las presiones del Tercer Mundo. Irónicamente, la respuesta también debilitó a algunos de los Estados que previamente contaban con ventaja, y les dio a otros la oportunidad de convertirse en beneficiarios principales del nuevo modelo de IED.

En el viejo internacionalismo, las ET habían trasplantado a los principales países del Tercer Mundo réplicas a escala menor de sus organizaciones productivas en los países avanzados. Según las ET se fueron haciendo más complejas, y se incrementó la facilidad de comunicación y de viajar por todo el globo, y a medida que las presiones competitivas se hicieron más intensas, replicar las operaciones domésticas en una multiplicidad de

¹⁴ Véase Encarnation (1989).

países ya no parecía ser eficiente. Cuando los pactos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hicieron que los aranceles abandonaran el nivel de los dos dígitos y que se redujeran las barreras no arancelarias, los beneficios potenciales de una forma más diferenciada de organización global aumentaron. En lugar de internacionalizar cada uno de los mercados domésticos individuales, creando copias de las empresas inversoras en cada uno de ellos, ahora tenía más sentido intentar organizar la producción globalmente. El ideal era suministrar a cada mercado nacional aquello que se pudiera producir en cualquier otro lugar del mundo de una manera más eficiente, sin presuponer que la geografía y las fronteras nacionales eran limitaciones insuperables. La visión de redes de producción global (Gereffi 1995) reemplazó a la vieja imagen de la internacionalización de las ET como un padre que presidía un conjunto disperso de réplicas menores de sí mismo.

Las redes de producción global suponían una jerarquía menos definida que la que reinaba en el modelo de matriz-filial. Puesto que cada unidad de la red se apoyaba en otras partes de la misma para los insumos y también para la venta de sus bienes, la ventaja interna derivada de la coordinación disminuía la necesidad de un control formal, de tipo jurídico. Las alianzas estratégicas entre diferentes ET se hicieron más comunes y la insistencia en realizar las inversiones extranjeras a través de subsidiarias plenamente controladas se hizo menos acuciante. Incluso la definición de lo que constituía una ET se hizo más confusa. Un fabricante de ropa global como Liz Clairbone podía controlar una red diferenciada de fábricas, localizadas en una docena de países diferentes en varias partes del Tercer Mundo, pero no tenía que ser propietario de ellas para controlar su producción (Lardner 1988).

La nueva internacionalización –al igual que la vieja antes que ella– se superpuso a los modelos previos de IED, más que reemplazarlos. El suministro de los mercados domésticos del Tercer Mundo continuó siendo una ocupación fundamental de las empresas afiliadas a las ET. En el caso de la IED estadounidense, por ejemplo, en 1988 sólo se reexportó a Estados Unidos el 20% de las ventas de las empresas afiliadas con sede en los países en vías de desarrollo (Mataloni 1990, tabla 5). Así mismo, las filiales totalmente controladas no desaparecieron necesariamente, pero a menudo se combinaron con nuevas alianzas empresariales que daban a las ET un conjunto diversificado de instrumentos organizativos en cada mercado local. A pesar de todo ello, la nueva internacionalización representó un cambio real en la forma en que las ET se insertaban en las economías del Tercer Mundo.

Las consecuencias de la nueva internacionalización para los Estados del Tercer Mundo fueron contradictorias en varios sentidos. En teoría, el declive de la hegemonía de la geografía a la hora de determinar dónde

emplazar la producción podía ayudar a distribuir las nuevas inversiones de una manera más igualitaria y beneficiar al Tercer Mundo. La promesa de nuevas oportunidades de reexportación hacia los mercados domésticos de las ET era seductora, y los sistemas de control de la producción con estructuras menos rígidas abrían la posibilidad de que el capital del Tercer Mundo pudiera participar en las «alianzas estratégicas». En la práctica, los Estados del Tercer Mundo que tenían interés en que las ET fueran más receptivas a sus problemas de balanza de pagos acabaron obteniendo más de lo que habían pedido. Las exportaciones a través de redes de mercado globales, controladas por las ET, implicaban una subordinación más estrecha de la producción del Tercer Mundo a las estrategias globales de estas empresas en comparación con la vieja internacionalización. Ahora los países de acogida del Tercer Mundo dependían de ellas no sólo para obtener capital y tecnología, sino también para tener mercados.

La nueva internacionalización amenazaba también con aumentar las diferencias entre los países ricos y pobres, en vez de reducirlas. Para comenzar, la aparición del nuevo internacionalismo se acompañó de una concentración creciente de flujos de inversión internacionales en la llamada «triada», conformada por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Si incluimos los flujos de inversiones internacionales de un país a otro de la Unión Europea, el porcentaje de la inversión internacional total en el interior de la triada pasa del 36% del total en 1980 al 55% en 1988 (Stallings y Streeck 1995, tabla 3). En consecuencia, el porcentaje de participación del mundo en vías de desarrollo en la IED de la Unión Europea disminuyó un tercio, mientras que su participación en el capital de la IED japonesa cayó un 40% (UN 1993, tablas 1 y 9)¹⁵. La concentración de la inversión internacional en el mundo desarrollado se acompañó de una tendencia igualmente inoportuna hacia la concentración en el sector industrial. Si se observan las multinacionales estadounidenses más grandes, el Conference Board (Taylor 1991, 12) informó que su número había disminuido una sexta parte entre 1979 y 1989¹⁶. Al mismo tiempo, el número promedio de empresas competidoras en los distintos sectores económicos¹⁷ se redujo a casi la mitad (Taylor 1991, 32).

Para los países del Tercer Mundo, la participación en la nueva internacionalización pasó a ser un privilegio todavía más de lo que lo había sido en la vieja internacionalización, y la distribución de privilegios cam-

¹⁵ Los porcentajes de participación de los países en vías de desarrollo en la inversión extranjera directa estadounidense declinaron sólo marginalmente en su conjunto (del 26 al 25%), puesto que las ganancias en Asia compensaron las pérdidas de Latinoamérica.

¹⁶ El traspaso del poder económico de las empresas domésticas a las transnacionales fue todavía más llamativo. El número de empresas domésticas lo suficientemente grandes para poder ser consideradas por el Conference Board declinó casi un 30% entre 1979 y 1989. A finales de ese periodo, las ET realizaban casi el 90% de las ventas totales de las grandes empresas estadounidenses (Conference Board 1991, 12).

¹⁷ Definido para estos propósitos como una clasificación de dos dígitos del SIC.

bió. Regiones que habían sido periféricas en la vieja internacionalización (África, Medio Oriente) quedaron aun más excluidas en el nuevo régimen¹⁸, pero los Estados latinoamericanos, que habían sido los más exitosos a la hora de conseguir que las ET se involucraran en los proyectos de industrialización local durante la vieja internacionalización, dejaron de ser los grandes triunfadores en el nuevo paradigma.

Los grandes triunfadores de la nueva ola de internacionalización fueron Estados que en gran medida se habían ignorado durante la anterior. A pesar de la relativa falta de atención que habían recibido anteriormente de las ET, países como Taiwán y Corea tuvieron éxito en incluir su propio capital local en los proyectos iniciales de industrialización para la sustitución de importaciones, y usaron a continuación su propia capacidad burocrática para dirigir a los empresarios locales hacia formas más complejas de actividad industrial¹⁹. Las capacidades manufactureras locales que se habían construido en estos países durante los años sesenta y setenta, en gran parte gracias a los esfuerzos locales, ayudaron a que estas economías se convirtieran en entornos atractivos para las ET en los años setenta y ochenta. Cuando las ET consideraron posibles socios del Tercer Mundo para establecer alianzas estratégicas, las organizaciones empresariales locales, que habían sido alimentadas y cuidadas por los Estados de Asia del Este, se convirtieron en interesantes candidatos. Si Latinoamérica fue el lugar arquetípico en el Tercer Mundo durante la vieja internacionalización, Asia del Este se convirtió en el lugar por excelencia de la nueva²⁰.

¹⁸ Los flujos de inversión extranjera directa estadounidense a África terminaron siendo negativos durante los años ochenta y cercanos a cero para el caso de Japón (excluyendo las inversiones ficticias en la industria naval liberiana). Incluso el porcentaje de África en la inversión extranjera directa de la Unión Europea (tradicionalmente la fuente de inversión extranjera más importante para África) había disminuido hacia finales de los años ochenta a un tercio del porcentaje que representaba a comienzos de la década (cerca de 11% de la inversión extranjera directa en la Unión Europea para el periodo 1988-1990). Los flujos de inversión extranjera directa al Oriente Medio se estancaron durante los años ochenta también. Véase Stallings y Streeck (1995, tabla 4).

¹⁹ Amsden (1989) para Corea y Wade (1990) para Taiwán, ofrecen excelentes descripciones de cómo estos países llegaron a ser nuevos países industrializados. Véase también World Bank (1993), Chang (1994) y Evans (1995).

²⁰ Merece la pena reiterar que la nueva internacionalización no hizo desaparecer los patrones de inversión extranjera directa que caracterizaron a la vieja internacionalización, sino que se construyeron sobre ellos. El aumento absoluto del capital destinado a inversión extranjera directa estadounidense en Latinoamérica a lo largo de los años ochenta fue de más del doble en relación con su aumento en Asia del Este y del sudeste, a pesar de que los ochenta fueron «la década perdida» para Latinoamérica (UN 1993, Tabla 9). De hecho, debe observarse que los flujos de nueva inversión extranjera directa estadounidense a Latinoamérica a finales de los setenta eran aproximadamente dos veces los flujos destinados a Asia, y que los flujos hacia Latinoamérica a finales de los ochenta eran dos veces y media los flujos hacia Asia (Stallings y Streeck, 1995, tabla 4). En el caso del porcentaje de la inversión extranjera directa del Reino Unido en Latinoamérica, el capital destinado a ella aumentó realmente entre 1981 y 1989 (UN 1993, tabla 9). No obstante, incluso si Latinoamérica continuó siendo un importante lugar para la inversión extranjera directa en la nueva internacionalización, Asia del Este seguía siendo el cuento con final feliz de la historia

Los países de Asia del Este fueron los triunfadores de la nueva internacionalización en dos sentidos. Primero, en la división internacional del trabajo que se estaba creando, fueron capaces de participar en los nichos que tenían más probabilidades de ser «conspiraciones favorables al desarrollo» (las tecnologías de información son un caso perfecto; véase la discusión a continuación). En segundo lugar, fueron capaces de transformar su posición en los viejos nichos de maneras tales que mejoraron no sólo la productividad, sino también los ingresos de los trabajadores en general. Sin embargo, debe comprenderse que esos éxitos se construyeron a partir de un conjunto poco común de bases institucionales y estructurales de carácter social que estaban arraigadas en esas sociedades antes de que las ET mostraran interés por la región. No hay nada inherente en la lógica de la nueva internacionalización que dictase que Asia del Este tuviera que tener una participación más ventajosa en la división internacional del trabajo o en los porcentajes de los incrementos de productividad.

Los resultados regionales específicos no deberían confundirse con la lógica general del nuevo paradigma. Mientras que las redes de producción global son compatibles con la posibilidad de que existan formas más rentables de producción en el Tercer Mundo, también son consistentes con un regreso a una división internacional del trabajo más diferenciada jerárquicamente, en la cual se obliga a los países del Tercer Mundo a competir sobre la base de su pobreza (del trabajo barato) y de sus recursos naturales. En resumen, la lógica de la nueva internacionalización es consistente con una vuelta exactamente a la clase de división internacional del trabajo de la que esperaban escapar los Estados del Tercer Mundo cuando quisieron persuadir a las ET de que participaran en la industrialización para la sustitución de importaciones. De hecho, la aparición de la «nueva internacionalización» se asocia no sólo con una reexportación de bienes manufacturados al Norte, sino también con el resurgimiento de la fe en la lógica tradicional de la ventaja comparativa, por la cual el Sur intercambia productos básicos a cambio de bienes manufacturados del Norte.

La idea de que las exportaciones basadas en los recursos naturales probablemente puedan configurar la base para el éxito a largo plazo en el desarrollo es una lectura parcialmente errónea del «periodo clásico» de la internacionalización de finales del siglo XIX²¹. De hecho, hay pocas razones para rechazar las lecciones aprendidas por Latinoamérica como exportador global de productos primarios en el curso de sus últimos 400 años de historia. Las exportaciones de materias primas pueden proporcionar las bases de un crecimiento dinámico, pero también tienen límites inherentes en relación con el nivel de desarrollo que pueden generar. Corea podría fácilmente doblar su producción de semiconductores durante los próximos

²¹ Cfr. Bairoch y Kozul-Wright (1998).

cinco o seis años, a pesar del hecho de que ya es uno de los grandes productores del mundo de semiconductores; lo mismo puede decirse para el caso de Taiwán y los computadores. Intentar hacer lo mismo con las exportaciones de moluscos, que fueron parte del éxito inicial de Chile como participante en la nueva internacionalización, sería prácticamente imposible, e incluso y pondría en peligro la base ecológica de los niveles de producción inicial (Schurman 1993; 1995)²².

Aun si la nueva internacionalización estimula la concentración en la fabricación de productos para la exportación, es improbable que represente una panacea para el desarrollo. Ante todo, como señala Rowthorn (1995, tabla A5.1), es imposible para los países en vías de desarrollo más grandes replicar los niveles de exportación per cápita del tercio superior de los nuevos países industrializados, si se atiende a cualquiera de las proyecciones razonables de crecimiento de los mercados de los países desarrollados. Es más, incluso si se expanden las exportaciones de productos manufacturados, ello no significa necesariamente que el aumento de la productividad se comparta con los trabajadores. Las diferencias comparadas entre países en relación con el impacto de uno de los bienes manufacturados por excelencia del Tercer Mundo dirigidos a la exportación, como es la industria del vestido, demuestra bien esta afirmación. Mientras que inicialmente la participación en las exportaciones de textiles de Hong Kong, Taiwán y Corea podría haberse basado en sus salarios bajos, que les proporcionaban una ventaja comparativa, su éxito final definitivamente no se basó en una estrategia de «mano de obra barata». Hacia finales de los años ochenta, en los principales países latinoamericanos los salarios de los trabajadores en la industria del vestido, que veinte años antes habían sido mucho más altos que los salarios en la industria del vestido en Asia del Este, eran sustancialmente más bajos. En 1991, los salarios en Taiwán, Hong Kong, Corea y Singapur eran en promedio tres veces superiores al nivel de los salarios en México y cuatro veces superiores a los de Brasil (Gereffi 1995, Tabla 4). En América Central y el Caribe el crecimiento de las exportaciones de textiles está asociado a un descenso de los salarios en la industria del vestido y no a salarios crecientes (Bonacich 1994).

²² En un examen más cercano, la experiencia de Chile puede ser más consistente con las lecciones extraídas de Asia del Este de lo que parece inicialmente. Aunque el crecimiento económico reciente se ha construido de hecho en parte gracias al aumento de la inversión de las ET y a las exportaciones basadas en recursos naturales, el porcentaje de las exportaciones de bienes manufacturados (excluyendo los recursos naturales procesados) se ha más que triplicado entre 1987 y 1994 (Díaz 1995, 32). Además, la posibilidad de que el crecimiento termine reflejándose en aumentos ampliamente compartidos de los ingresos reales parece depender, como en Asia del Este, de la capacidad de continuar cambiando el patrón de producción, primero hacia los productos manufacturados y luego hacia productos manufacturados con mayores rentabilidades. Los salarios reales promedio sólo recientemente han conseguido alcanzar los niveles de hace veinte años, anteriores a Pinochet, y si no se tienen en cuenta los aumentos recientes relativamente rápidos de los salarios en el sector de manufacturas (Díaz 1995, 31), la tasa general de aumentos salariales sería sustancialmente menor (CEPAL 1995, 44).

En la nueva internacionalización, al igual que ocurría en la vieja, los resultados se ven determinados fundamentalmente por el contexto institucional a nivel nacional. Al igual que antes, el carácter del Estado y su relación con la sociedad son elementos principales de ese contexto institucional. Sin perjuicio de la sabiduría convencional, los países que han aprovechado mejor la nueva internacionalización son aquellos en los cuales la actividad del Estado es importante en la organización de la economía local. Taiwán y Corea no son los únicos ejemplos. Singapur, el país que muchos dirían que ha sido el más efectivo de todos en forjar un proyecto conjunto con las ET en la nueva internacionalización, tiene también una poderosa organización estatal que se encuentra profundamente involucrada en la promoción de la transformación económica. La República Popular de China, hoy en día el imán más grande para la IED en el Tercer Mundo, es todavía, sin perjuicio de las reformas recientes, una de las economías más «estatalistas» del mundo. Cualquier relación hipotética entre bajos niveles de participación estatal en los asuntos económicos y explotación exitosa de la nueva internacionalización tambalea gravemente cuando se intenta explicar las diferencias existentes entre casos reales.

Tanto las consecuencias de la nueva internacionalización para las trayectorias futuras del desarrollo del Tercer Mundo como la cuestión acerca de cuáles son las diferencias en la función del Estado que ayudan a explicar las trayectorias divergentes entre países son cuestiones que necesitan abordarse con mayor profundidad. Ninguna se entiende fácilmente haciendo comparaciones agregadas entre países. Estudiar la experiencia de países concretos en sectores concretos es una estrategia más prometedora, por lo cual a continuación se abordará un estudio de caso ilustrativo en el sector de las tecnologías de la información en Brasil, India y Corea.

La nueva internacionalización en un sector de «alta tecnología»: un estudio de caso ilustrativo²³

La tecnología de la información es un sector poco usual. Estando como estamos en la apoteosis de la industria de «alta tecnología», muy pocos países del Tercer Mundo tendrían la osadía de entrar en él. A pesar de ello, Brasil, Corea y la India, durante los años setenta y ochenta, hicieron numerosos esfuerzos para convertirse en participantes en lo que muchos consideran la «industria clave del siglo XXI». En los tres países, las iniciativas estatales fueron esenciales a la hora de implantar nuevas capacidades de producción y ayudaron a sentar las bases de una nueva internacionalización en el sector. El éxito de esos empeños varió entre esos países, como era previsible, y los productos coreanos fueron los que alcanzaron el mayor nivel de penetración en los mercados industriales avanzados. La secuencia

²³ El material en esta sección se extrae de Evans (1995, capítulos 5 a 9).

de cambios en los tres países transcurre en un paralelo muy cercano a la transición general de la vieja a la nueva internacionalización que se ha presentado anteriormente, en sus líneas generales y sus trayectorias regionales contrastantes. Los resultados subrayan las ambigüedades de la participación del Tercer Mundo en la nueva internacionalización, aun para el caso coreano.

Durante los años sesenta, la participación de las ET en el sector de la tecnología de la información en Brasil, India y Corea fue típica de la vieja internacionalización. Brasil fue, como cabría esperar, la más favorecida. IBM y Burroughs tenían allí subsidiarias bastante tiempo antes de la Segunda Guerra Mundial. Hacia finales de los sesenta, ambas empresas habían sido mimadas y espoleadas para que mejoraran sus actividades de fabricación local, aumentaran el porcentaje de valor añadido local en las manufacturas y equilibraran sus importaciones con sus exportaciones. Sin embargo, estas filiales eran de propiedad total de las casas matrices y ninguna de las empresas mostró interés en establecer alianzas estratégicas con otras ET, por no mencionar con el capital local.

La India tenía mucho menos para negociar y obtuvo menos de las ET. IBM había participado en la fabricación local desde 1963, pero la idea que tenía de fabricar computadores en la India era reacondicionar viejos 1401 que habían sido retirados de los mercados de los países desarrollados. Principalmente, lo que hacía era importarlos incrementando enormemente su precio y obtenía beneficios acordes con ello.

Corea fue el menos privilegiado de los tres países. IBM fue la primera ET del sector de los computadores que apareció en el mercado local, pero no llegó allí hasta 1967, casi medio siglo después de que hubiera comenzado sus operaciones en Brasil. E incluso entonces no se involucró en la fabricación local.

En los años sesenta y setenta, los tecnócratas locales en cada uno de los tres países, convencidos de la necesidad de estimular las iniciativas nacionales en «informática» (tecnologías de la información), consiguieron posiciones de influencia dentro del aparato estatal y adoptaron políticas dirigidas a promover la producción localmente controlada de bienes del sector de tecnologías de la información²⁴. Los «viveros» de empresas, que protegían a los nuevos participantes de la competencia internacional, se combinaron con varios tipos de apoyo a los esfuerzos empresariales locales.

Si tenemos en cuenta las difíciles barreras de entrada en el mercado de la industria de la tecnología de información, el éxito de estas iniciativas

²⁴ India fue la primera en tomar iniciativas en el sector de la informática, comenzando a actuar a mediados de los años sesenta. Brasil le siguió a comienzos de los años setenta, y Corea lo hizo a mediados de la misma década.

nacionalistas fue bastante notable. Hacia finales de los años ochenta, las ventas de las empresas de computadores de propiedad local en Brasil habían pasado de cero a más de 2.000 millones de dólares. En la India, una industria de fabricación de computadores que facturaba varios cientos de millones de dólares se combinó con las exportaciones de programas para computadores, que se multiplicaron por cinco en la segunda mitad de los años ochenta y llegaron a los 100 millones de dólares en 1990. La producción de semiconductores en Corea llegó prácticamente a igualar la producción conjunta de Alemania, Francia y el Reino Unido. Corea se convirtió también en un exportador de computadores personales y consiguió entrar en el altamente complejo negocio de la producción de grandes equipos de conmutación para telecomunicaciones. A primera vista, los tecnócratas nacionales que habían iniciado las políticas informáticas en estos países parecían haber conseguido su propósito. Un examen más cercano revela resultados más complejos y ambiguos.

Los tecnócratas que iniciaron estos programas tenían la esperanza, ante todo, de generar capacidad local, organizativa y técnica, que les permitiera poder dedicarse a los bienes de las tecnologías de información. Ciertamente, en ese propósito habían tenido éxito. En cada uno de esos países existían empresas locales importantes que habían acumulado miles de años-persona de experiencia en el diseño, la fabricación y la venta de productos informáticos. Fueran semiconductores coreanos, equipos de automatización financiera brasileños o programas para computadores indios, estas empresas locales producían una gama de productos que iba mucho más allá de lo que hubiera cabido esperar a comienzos de los años setenta. Las políticas nacionalistas también habían alterado la estructura de la vieja internacionalización, cuyo símbolo más espectacular fue el cierre de la filial india de propiedad total de IBM en 1978. Sin embargo, si el sueño de los instigadores de estas políticas en el sector de la tecnología de la información era conseguir una autosuficiencia mayor o tener una necesidad menor de tecnología producida en cadenas globales, entonces las industrias que ayudaron a crear fueron la antítesis de ese sueño. De hecho, las industrias de la tecnología de la información que surgieron en estos países tenían todas ellas las marcas de la nueva internacionalización.

En Brasil, el «vivero de empresas» que impidió que las ET importaran o produjeran localmente para el sector de gama baja del mercado tuvo también el paradójico efecto de estimular las alianzas entre las ET y el capital local. Las alianzas con el capital local ofrecieron a empresas como Hewlett Packard (HP), DEC, Data General y Bull una oportunidad de romper el feudo de IBM y Burrough. A su vez, la posibilidad de participar en la industria en asociación con ET recién llegadas al mercado nacional ofreció a los principales grupos brasileños inversores una buena oportunidad de acceder a un porcentaje de los beneficios que producía la tecnología global.

Al principio sólo se permitieron contratos de licencia, pero finalmente las normas cambiaron y los contratos de licencia se transformaron en alianzas empresariales. En la India, las normas y la secuencia de eventos fueron ligeramente diferentes, pero el camino fue, en esencia, el mismo.

A comienzos de los años noventa, surgieron tanto en Brasil como en la India alianzas empresariales con las empresas locales que se habían desarrollado bajo la protección de políticas nacionalistas y las ET. De nuevo, el ejemplo paradigmático nos lo proporciona IBM en la India. En 1992, IBM volvió a este país como socio al 50% del grupo industrial indio mayor y más avanzado, el grupo Tatas, y declaró que la distribución de un 50% de las acciones para cada uno de los socios era una «señal entusiasta» que reflejaba su interés por establecer una verdadera asociación comercial (Evans 1995, 181). Al mismo tiempo, HP estableció una asociación con la empresa Hindustan Computers Limited (HCL), la empresa local que había explotado con mayor éxito las oportunidades disponibles durante el periodo nacionalista en la India. En Brasil, IBM tuvo dos socios principales, ambas empresas locales que habían crecido en el «vivero» nacionalista. DEC y HP se vincularon a grupos empresariales locales²⁵. En ambos países hubo una profusión de alianzas entre empresarios locales y ET en el sector de la tecnología de la información²⁶.

Estas nuevas alianzas eran simultáneamente la negación de las aspiraciones nacionalistas y el producto de las políticas nacionalistas exitosas. La nueva internacionalización se construyó sobre las bases de los esfuerzos iniciados por el Estado para conseguir que las empresas nacionales obtuvieran un lugar en la industria de la tecnología de información global. Sin las dos décadas de políticas de «vivero» no hubieran llegado a existir socios locales aceptables. Las políticas estatales que supeditaron la participación de las ET en los mercados locales a sus vínculos con el capital local proporcionaron a los empresarios locales su instrumento de negociación más importante en el momento de establecer alianzas con las ET. Las políticas nacionalistas en el sector informático terminaron siendo un medio indirecto para asegurarse una mejor posición dentro de la nueva internacionalización.

La estructura industrial coreana se había desarrollado estableciendo una relación diferente con la vieja internacionalización, y la evolución de las políticas en torno a la tecnología de información reflejaron esas diferencias. Cuando la India y Brasil comenzaron sus esfuerzos por conseguir la

²⁵ Hay que señalar que en el sector de la tecnología de la información, como ocurre con el caso más general, las estructuras organizativas del nuevo internacionalismo se superpusieron a las del viejo internacionalismo. En Brasil, por ejemplo, la antigua subsidiaria de propiedad plena de IBM continuó operando al lado de sus nuevas asociaciones empresariales.

²⁶ Véase Evans (1995, capítulo 8)

participación de sus países en el sector de las tecnologías de información, tenían frente a sí una gran cantidad de compañías locales con experiencia en la fabricación de equipos electrónicos. En Corea, a partir de mediados de los años sesenta, el Estado había trabajado diligentemente para «cultivar» la formación de conglomerados de propiedad local (*chaebol*) que fueran capaces de una producción internacionalmente competitiva de bienes electrónicos²⁷. En parte debido a que no se enfrentaban a un grupo ya establecido de filiales de las ET como competidoras en el mercado doméstico, los *chaebol* pudieron obtener rentas oligopolísticas en los mercados domésticos. Al mismo tiempo, sin embargo, eran presionados por las políticas estatales para que se enfrentaran a la competencia de los mercados internacionales. Cuando Corea decidió unirse a Brasil y a la India en el proyecto de construcción de una industria local de tecnología de la información, pudo apoyarse en un conjunto de firmas de propiedad local con una experiencia formidable en la fabricación en una variedad de sectores, entre los cuales estaba la electrónica.

No obstante, Corea usó una estrategia que incorporó muchas de las políticas públicas que se usaron en la India y Brasil. A pesar de contar con una mejor capacidad de fabricación, protegió a los *chaebol* de la competencia de los fabricantes extranjeros de ordenadores personales hasta 1987. Mantuvo alejados del mercado local a los inversores extranjeros que pudieran ser potencialmente competidores de las industrias locales, y la acción del gobierno se utilizó para garantizar un mercado a las empresas locales. La diferencia entre Corea y Brasil o la India estuvo principalmente en que su repertorio de estrategias se construyó sobre la base general de un conjunto muy desarrollado de vínculos institucionales entre las principales empresas locales y una organización estatal coherentemente organizada que se aproximaba razonablemente al modelo weberiano. Este conjunto de relaciones entre Estado y sociedad, que he llamado «autonomía incorporada»²⁸, suponía la existencia de una variedad de organismos y acciones estatales que podían ayudar a reducir el riesgo de aventurarse en la exploración de las nuevas tecnologías²⁹, y también un conjunto de canales establecidos a través de los cuales se podía incitar a los *chaebol* a que asumieran los retos que suponía la fabricación de productos más complejos de producir desde el punto de vista tecnológico³⁰. Esta matriz de relaciones

²⁷ Véase Amsden (1989); Chang (1994).

²⁸ Véase Evans (1995, 12-13, 29-50, 58-59).

²⁹ Sobre todo ETRI, la organización estatal de investigación dependiente del Ministerio de Telecomunicaciones.

³⁰ Un buen ejemplo son los varios proyectos de producción de memoria DRAM, para los cuales el Estado ayudó a organizar y financiar proyectos de investigación colaborativos «precompetitivos», en los que participaron los principales productores de semiconductores, ayudando a estimular sus esfuerzos para superar las barreras que plantea colocar un número exponencialmente creciente de puertas en un chip. Véase Evans (1995, 141).

entre Estado y sociedad había sido instrumental en los esfuerzos estatales previos para «cultivar» el sector empresarial, que habían producido un conjunto más prometedor de recursos industriales a partir de los cuales pudieron construirse los esfuerzos en el sector de las tecnologías de la información.

El no tener que escapar del legado de la vieja internacionalización, como le ocurría a Brasil (y en menor medida a la India), le dio a Corea una ventaja adicional. Podía forjar nuevas alianzas sin tener que alterar la posición de ninguna de las ET establecidas. Desde el principio, fueron parte del programa alianzas estratégicas de todo tipo, entre las que se encontraban las asociaciones empresariales. Los principales *chaebol* establecieron una multiplicidad de vínculos con diferentes ET. Hacia finales de los años ochenta, los *chaebol* habían añadido una dimensión a la nueva internacionalización que no tenía prácticamente reflejo en los casos de Brasil y la India. Los *chaebol* instauraron una variedad de empresas filiales en los mercados desarrollados y fueron capaces de usarlas no sólo para aumentar la penetración de sus productos en esos mercados, sino también como «antenas» y «sedes de formación profesional» con las que podían disminuir el tiempo que les llevaba absorber los desarrollos tecnológicos de los mercados más avanzados (Kim 1991, 33-34).

En resumen, en los tres países las políticas nacionalistas fueron cruciales para generar la posibilidad de participar en la nueva internacionalización, pero en el caso coreano la posición inicial, donde la vinculación con las filiales de las ET fabricantes de computadoras era menor y los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local eran fuertes, las probabilidades de éxito fueron mayores. Todavía debe responderse, no obstante, a las siguientes preguntas: ¿qué consecuencias tuvo la nueva internacionalización para estos países?, ¿qué dirección futura tomará su participación en la división global del trabajo en la industria de la tecnología de información? La respuesta breve es que las consecuencias siguen siendo ambiguas en los tres casos.

Las ambigüedades de la nueva internacionalización fueron más obvias en el caso de Brasil. A medida que la industria de la tecnología de la información que se construyó en Brasil durante el transcurso de los años setenta y ochenta avanzó hacia los años noventa, se observaron un cierto número de tendencias preocupantes. Los fabricantes de equipos locales, inseguros de que los esfuerzos tecnológicos locales tuvieran éxito en el entorno de la nueva internacionalización, recortaron un tercio sus gastos en I+D durante 1989 y 1990 y redujeron simultáneamente sus gastos en formación de personal a la mitad (Evans 1995, 188). La contribución de las nuevas alianzas en relación con el futuro lugar que ocuparía Brasil en la industria de la tecnología de la información siguió siendo también ambigua.

El socio local brasileño de IBM, Itautec, es el mejor ejemplo. Su alianza con IBM le dio a Itautec una plataforma muy buena de *hardware* (el AS-400), que expandió la presencia de la compañía en el mercado local de *hardware* e impulsó su capacidad de vender sistemas de automatización financieros y comerciales. Se suponía que Itautec se convertiría en uno de los dos centros de fabricación mundiales de los controladores de comunicaciones de IBM. Sin embargo, la capacidad de Itautec de explotar estas oportunidades dependía de las capacidades que había construido durante la vieja política informática, cuando las 300 personas de su departamento de I+D habían conseguido importantes logros tecnológicos³¹. El mantenimiento del mismo nivel de inversión en capacidad tecnológica local no parecía probable, y nadie podía descartar la posibilidad de que Itautec se convirtiera en un distribuidor local con cierto valor añadido para IBM. Esa opción podría ser bastante razonable en términos de búsqueda de rentabilidad, pero no contribuiría probablemente a la transformación industrial futura de Brasil.

Los programas de computador en la India plantean la pregunta de cómo la nueva internacionalización afectará los esfuerzos futuros de transformación económica. Las nuevas subsidiarias de las ET y las alianzas de éstas con los empresarios locales indios se encuentran en el corazón del desarrollo de la industria de los programas para computadores, y la nueva internacionalización ha ayudado, sin duda, a que la India consiga tener un nicho en la industria internacional de los programas para computador. Sin embargo, todavía más que en otros segmentos de la industria de las tecnologías de la información, existe una clara jerarquía dentro del negocio de los programas de computador, que comienza con la «escritura de líneas de código», que es una actividad rutinaria con una rentabilidad relativamente baja, y termina con la venta de paquetes de programas para computador protegidos por los derechos de propiedad intelectual y los sistemas individualizados de gran tamaño, donde la rentabilidad es potencialmente inmensa. Si observamos el lugar de la India dentro de esta jerarquía, al menos un ejecutivo indio de la industria de la tecnología de la información mostraba su escepticismo acerca del nuevo nicho de su país. Veía a la India como un país que exportaba excesivas líneas de código, que ofrecían una baja rentabilidad, mientras que importaba fundamentalmente costosos paquetes de programas para computador. «Es la vieja historia —explicaba—; estamos exportando algodón y comprando telas procesadas» (Evans 1995, 196). Robert Schware, un experto internacional de la industria de programas para computador, era también muy crítico, aunque desde una perspectiva ligeramente diferente. Argumentaba que las exportaciones de código rutinario, de baja rentabilidad, absorbían recursos organizativos y mano de obra especializada que podrían ser mucho más efectiva para mejorar la productividad local si se aplicasen a los enormes problemas de gestión de la información que enfrenta la economía doméstica (Schware 1992).

³¹ Véase Evans (1995, 121-2, 155, 163, 188).

La mayor relevancia de las filiales de las ET y de las alianzas con ellas es probable que agudicen las ambigüedades de la industria india de programas de computador. Las compañías indias que se desarrollaron bajo el paraguas de las políticas nacionalistas siguen siendo notablemente innovadoras, tanto en el diseño de sistemas domésticos de gran tamaño³² como en el uso de las licencias extranjeras para desarrollar nuevos productos propios. En contraste, las nuevas subsidiarias de compañías transnacionales como DEC y HP han sido a menudo acusadas de utilizar los talentos locales en programación para tareas rutinarias cuya realización es demasiado cara en las sedes estadounidenses de las empresas, como extender la vida de los viejos sistemas operativos o trasladar los programas de ordenador existentes a plataformas informáticas más actuales. La tendencia de las ET a imponer una definición tradicionalmente jerárquica en la división geográfica del trabajo en la industria de software podría contrarrestarse por el hecho de que pueden proporcionar a los programadores indios el acceso a mercados globales que de otra forma sería inalcanzables, pero el balance final en relación con el desarrollo todavía está por determinarse.

Incluso Corea, considerada generalmente el epítome de la adaptación exitosa a la nueva internacionalización en la industria de la tecnología de la información, calificaba sus victorias de poco claras. Aunque era el único de los tres países cuyas exportaciones en tecnología de la información tuvieron relevancia en los mercados de los países desarrollados, su lugar en la división internacional del trabajo seguía sin ser todavía el que hubiera deseado. Con la importante excepción de los semiconductores, la mayoría de sus exportaciones manufacturadas, incluso en el sector de la tecnología de la información, eran de bajo valor añadido, usualmente OEM en lugar de OBN³³. La relativa incapacidad de los fabricantes coreanos de electrónica para conseguir entrar en el negocio de la producción de componentes esenciales y no dedicarse sólo a su ensamblaje también era motivo de preocupación. En 1970, cuando las exportaciones de productos electrónicos estaban apenas comenzando, el 70% de los componentes usados por los fabricantes de electrónica coreanos se importaba; hacia 1987, cuando la industria había madurado notablemente, todavía se importaban el 60% de las piezas (Evans 1995, 197).

³² En relación con los sistemas domésticos a gran escala, las empresas locales más innovadoras fueron probablemente las empresas de propiedad estatal, como CMC. Véase Evans (1995, 132-3).

³³ «OEM» son las siglas de la expresión inglesa «Original Equipment Manufacture» (Fabricación de equipos original, es decir, productos vendidos a otra compañía, que es la que le añade su marca antes de revender el producto al consumidor final), en lugar de ser productos «OBN», «Own Brand Name» (Nombre de marca propietaria). El porcentaje de propiedad local se expandió de hecho durante los años ochenta. Véase Evans (1995, 199).

Para Corea, la mayor importancia de las filiales de las ET y de las asociaciones empresariales no era el principal problema. El problema era qué clase de estrategias iban a adoptar los *chaebol* ahora que se habían convertido en participantes activos dentro de la economía global. La producción de computadores coreanos valdría como ejemplo. Mientras que son muy exitosos como fabricantes, los *chaebol* son mucho menos arriesgados que los productores brasileños o indios cuando se trata de crear diseños innovadores de computador. A mediados de los ochenta, las exportaciones de computadores personales de los *chaebol* eran un éxito comercial, pero seguían teniendo todavía un valor agregado relativamente bajo, con un margen de rentabilidad pequeño. La relación general de Corea con el mercado de computadores globales era un poco como la de la India con el mercado de los programas de computador: estaba exportando varios cientos de millones de dólares de máquinas con un relativo bajo valor agregado y con una rentabilidad pequeña, e importando varios cientos de millones de dólares de equipos informáticos con un valor agregado mucho mayor. A finales de los años ochenta, la situación empeoró. Los *chaebol* se vieron incapaces de mantener la tasa global de innovación en el mercado de computadores personales y, en lugar de crecer, como habían hecho anteriormente, sus exportaciones cayeron. El problema de las exportaciones de computadores personales planteó la cuestión de si los *chaebol* tenían el deseo de mantener el compromiso necesario con la renovación continua de sus capacidades tecnológicas, o de si buscarían rutas hacia la rentabilidad tecnológicamente menos exigentes.

Ello nos lleva nuevamente al papel del Estado. El éxito previo de Corea en la industria de la tecnología de la información se construyó en torno a una colaboración cercana entre el Estado y los *chaebol*; una colaboración en la cual la voluntad del Estado de disminuir los riesgos y de organizar nuevos proyectos tecnológicos innovadores ayudó a que a la búsqueda del beneficio de los *chaebol* se uniera a su potencial para transformar las capacidades productivas locales. A medida que éstos se convirtieron en actores internacionalizados, los incentivos para mantener su compromiso con esta colaboración disminuyeron. Ahora tienen sus propias inversiones a lo ancho de todo el mundo industrial avanzado. No dependen ya más del Estado para obtener capital, como sí dependían a comienzos de los años setenta. Sus vínculos intensos con las ET les dan la posibilidad de compartir, como propietarios, las rentas derivadas de la tecnología de sus aliados. En resumen, los *chaebol* tienen otras opciones, por lo que se ha reducido en consecuencia la capacidad estatal de concentrar la atención de éstos en inversiones locales que mejoren la productividad. En Corea, el problema de la nueva internacionalización no es tanto el que los actores transnacionales que tienen una perspectiva global tengan una participación mayor en la industria doméstica, sino que las empresas domésticas dominantes se han convertido en actores transnacionales.

En conjunto, el análisis de este ejemplo acerca del sector de la tecnología de la información refuerza en múltiples aspectos el esquema general previamente presentado que explicaba la transición de la vieja a la nueva internacionalización. Primero, muestra cómo las estrategias nacionalistas adoptadas durante la vieja internacionalización están relacionadas con el carácter de las relaciones de las economías locales con las ET durante la nueva internacionalización. Más específicamente, muestra cómo los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local que se forjaron durante la vieja internacionalización facilitaron la construcción de vínculos más ventajosos con las ET durante la nueva. Por último, este estudio de caso muestra claramente que las alianzas con las ET no son en sí mismas ninguna garantía de un desplazamiento hacia actividades de mayor rentabilidad. El mantenimiento de las estructuras institucionales domésticas necesarias para mejorar la posición de un país en la división internacional del trabajo es hoy en día un reto igual de grande que lo que lo fue en las formas anteriores de internacionalización.

¿LECCIONES PARA EL FUTURO?

Las redes de producción global de la nueva internacionalización son capaces de garantizar el suministro a mercados complejos desde lugares remotos. En principio, ello podría ser una ventaja para los productores del Tercer Mundo. Igualmente, la menor rigidez organizativa de las estructuras actuales de las ET podría, en principio, abrir el espacio para la participación de los empresarios del Tercer Mundo. Sin embargo, la nueva internacionalización es también compatible con una división internacional jerárquica del trabajo —lo que es más sorprendente— en la cual la distribución de las funciones productivas exacerba las disparidades actuales entre las naciones ricas y pobres. Los países del Tercer Mundo se arriesgan a que las inversiones que puedan atraer (y, por tanto, su posición futura en la división internacional del trabajo) se vean determinadas por su nivel de pobreza actual. Si eso ocurre, la nueva internacionalización es una temible trampa.

La nueva internacionalización, a pesar del grado en que estuvo determinada en su aparición por la acción estatal, parece probable que tenga un efecto corrosivo con respecto a la capacidad futura de los Estados del Tercer Mundo de construir proyectos transformadores. De manera inherente a su naturaleza, las ET siguen siendo socios equívocos en los proyectos transformadores locales. Además, la nueva voluntad de las ET de crear alianzas locales ha introducido el capital local en las redes globales, reduciendo el interés de los empresarios de los países por las transformaciones de sus economías y disminuyendo su deseo de participar en proyectos conjuntos con el Estado. Dada la importancia fundamental de los esfuerzos

estatales a la hora de conseguir una división internacional del trabajo menos diferenciada jerárquicamente, el declive actual de la capacidad de los Estados para modelar el comportamiento del capital local aumenta la probabilidad de que se den resultados contraproducentes.

Este estudio de la evolución reciente de las relaciones del Tercer Mundo con las ET lleva, por consiguiente, hacia un silogismo contradictorio. La primera premisa es que la lógica económica de la nueva internacionalización no empeora inevitablemente la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo. Al contrario, ofrece, en principio, la posibilidad de competir por los altos beneficios generados en los mercados domésticos de los países industriales avanzados. La segunda premisa es que para poder aprovechar estos beneficios, se depende del mantenimiento de un relativamente poderoso conjunto de instituciones domésticas. Incluso, parecen requerir un Estado capaz de hacer que el capital se comprometa con un proyecto de transformación económica local. La conclusión contradictoria a la que conduce el razonamiento es que la nueva internacionalización no sólo disminuye las perspectivas para construir esos recursos institucionales, sino que incluso tiende a erosionarlos en aquellos lugares donde ya existen.

El caso peculiar de Singapur, que ha tenido un éxito especialmente notable en la incorporación de las ET a sus propias estrategias, subraya el dilema al que se enfrentan otros países. Singapur confirma plenamente la primera premisa. Su sector privado ha estado dominado por un capital transnacional orientado hacia la exportación desde el comienzo de su búsqueda de la industrialización y, sin embargo, ha conseguido usar a las ET como instrumentos para proporcionar a los trabajadores locales estándares de vida en continua mejora. La experiencia de Singapur encaja también en la segunda premisa. La extraordinaria capacidad de la burocracia económica de Singapur ha sido esencial en su éxito a la hora de tratar con las ET. La lección preocupante que nos ofrece Singapur es cuán extraordinariamente robustas y poderosas deben ser las instituciones públicas para poder escapar a las predicciones negativas de la conclusión anterior. Si otros países del Tercer Mundo hubieran tenido las capacidades institucionales de Singapur, hubieran tenido poco que temer de la nueva internacionalización. Puesto que deben vivir en una economía global donde las normas económicas son hegemónicas, es improbable que puedan construir ninguna cosa que se parezca a los armazones institucionales que Singapur ha usado para que la nueva internacionalización funcione en su beneficio.

Nos quedan de todo ello dos lecciones generales, una obvia y otra más vaga en cuanto a sus consecuencias. La lección obvia es que los países pobres, cuando cuenten con estructuras estatales que se parezcan mínimamente a las estructuras weberianas, deberían preocuparse por pro-

teger, y si es posible mejorar, la integridad y la capacidad de esas estructuras. Si no lo hacen, arriesgan su capacidad para beneficiarse de la nueva internacionalización. La lección para aquellos países que carecen de esas instituciones estatales es más borrosa. Es claro que seguir el ejemplo de los nuevos países industrializados de Asia del Este y confiar en las alianzas del Estado con los empresarios locales es mucho más difícil ahora que vivimos ya dentro de la nueva internacionalización, pero no es claro en absoluto cuáles son las alternativas. Para aquellos que no cuentan con el privilegio de instituciones fuertes, la respuesta política local frente a las redes de producción global todavía está por inventarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (February), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1998). «Globalization Myths». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- Benett, Douglas y Kenneth Sharpe (1985). *Transnational Corporations vs the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bonacich, Edna et al. (eds) (1994). *Global Production: The Apparel Industry on the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995). *Panorama Económico de América Latina - 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Díaz, Álvaro (1995). *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Economist, The* (1995). «A Survey of Multinationals» (special survey, 24 June).
- Encarnation, Dennis (1989). *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. Estudio del OECD Development Centre. Paris: OECD.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fouraker, Lawrence y John Stopford (1968). «Organizational Structure and Multinational Strategy». *Administrative Science Quarterly* 13, 47-64.

- Frank, Andre Gundar (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Frischtak, Claudio (1992). «The International Market and the Competitive Potential of National Producers of Equipment and Systems». En Peter Evans, Claudio Frischtak y Paulo Tigre (eds.). *High Technology and Third World Industrialization: Brazilian Computer Policy in Comparative Perspective*. Berkeley, CA: International and Area Studies.
- Gereffi, Gary (1995). «Global Production Systems and Third World Development». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.
- Graham, Edward M. y Paul Krugman (1993). «The Surge in Direct Foreign Investment in the 1980's». En Kenneth Froot (ed.), *Foreign Direct Investment*. Chicago IL: NBER/University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert (1977). «A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples». *Economic Development and Cultural Change* 25(Supplement), 67-97.
- Jenkins, Rhys (1977). *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*. New York: Praeger.
- Kim, Linsu (1991). «National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea». Ensayo presentado en el *National Technical System Project*, Columbia University.
- Kronish, Richard y Kenneth Mericle (1984). *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1987). «Strategic Sectors and International Competition». En Robert M. Stern (eds.). *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1990). *Rethinking International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lardner, James (1988). «The Sweater Trade». *The New Yorker*, II (January), 39-73.
- Lupo, Leonard y Julius Freidlin (1975). «US Direct Investment Abroad in 1974». *Survey of Current Business*, 55(10), 43-64.
- Mataloni, Raymond J. Jr. (1990). «US Multinational Companies: Operations in 1988». *Survey of Current Business* (June), 31-44.
- Millberg, William (1998). «Globalization and its Limits». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1979). «Tensions between the Meritocratic-Authoritarian State and the Question of Democracy». En David Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pizer, Samuel y Frederick Cutler (1960). *US Business Investments in Foreign Countries*. Washington, DC: US Department of Commerce.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- Rowthorn, Robert (1995). «Notes on East Asian Development». Ensayo presentado en la reunión de UNCTAD *Development of East and South-East Asia and a New Development Strategy - The Role of Government*, Geneva, October 30-31.
- _____(1992). «Intra-industry Trade and Investment under Oligopoly: The Role of Market Size». *The Economic Journal* 102(March), 402-414.
- Schurman, Rachel (1995). «Snails, Southern Hake and Sustainability: The Contradictions of Chile's Natural Resource Led Export Growth». Manuscrito no publicado, Department of Sociology, Berkeley, CA.
- _____(1993). «Economic Development and Class Formation in an Extractive Economy: The Fragile Nation of the Chilean Fishing Industry, 1973-1990». Tesis doctoral no publicada, Department of Sociology, University of Wisconsin.
- Schware, Robert (1992). «Software Industry Entry Strategies for Developing Countries: A 'Walking On Two Legs' Proposition». *World Development*, 20, (2 February), 143-164.
- Shapiro, Helen (1994). *Engines of Growth: The State and International Auto Companies in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- _____(1988). *State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry*. Tesis doctoral no publicada, Department of Economics, Yale University.
- Shepard, Phil (1985). «Transnational Corporations and the International Cigarette Industry». En Richard Newfarmer (ed.). *Profits, Progress and Poverty: Case Studies of International Industries in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Simon, Herbert (1965). *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.
- Stallings, Barbara (ed.) (1995). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- _____(ed.) (1992). «The Role of Foreign Capital in Economic Growth». En G. Gereffi y D. Wyman. *Manufacturing Miracles*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Stopford, John y Louis Wells (1972). *Managing the Multinational Enterprise*. New York: Basic Books.
- Taylor, Charles R. (1991). *Global Presence and Competitiveness of US Manufacturers*. New York: Conference Board report nº. 977.
- United Nations (1993). *World Investment Directory: Vol. III Developed Countries*. New York: United Nations.
- Vernon, Raymond (1968). «Economic Sovereignty at Bay». *Foreign Affairs*, 47(1), 122.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 5

La Búsqueda del Hibridismo cómo Estrategia Administrativa: la combinación de la Capacidad Burocrática con las Señales del Mercado y la Democracia Deliberativa

En los últimos veinticinco años, el programa de «reforma del Estado» ha sido conceptualmente claro y ello le ha proporcionado una ventaja a la hora de vencer la oposición política al mismo. Se ha conseguido mucho gracias a ese programa. Si miramos los resultados de un cuarto de siglo de reforma del Estado, existen varios ejemplos de éxito laudables. Sin embargo, los resultados generales dejan mucho que desear. En Latinoamérica y África, la «conclusión última», es decir, las tasas de crecimiento, no muestra ningún signo de mejora. Todavía más preocupante es que la capacidad de los Estados de suministrar servicios públicos básicos y bienes colectivos, en los que confían la mayoría de los ciudadanos, sigue siendo precaria. Incluso, en muchos casos la capacidad de proporcionar bienes colectivos se está deteriorando. Finalmente, el problema clásico de la corrupción, que se supone que la reforma del Estado iba a controlar, sigue descollando de manera alarmante.

Transcurrido un cuarto de siglo, llega el momento de repensar el programa de reforma del Estado, no sólo en términos de perfeccionar o «ajustar» el ya existente, sino también de explorar posibilidades conceptuales alternativas. El enfoque «híbrido» que se propone en este ensayo es sólo una de esas posibilidades. Tiene la desventaja de complicar la perspectiva de la reforma del Estado. En compensación, serviría para abrir la discusión sobre dicha reforma a las voces e ideas que han sido marginadas por la fuerza de la concepción anterior.

Este capítulo debería titularse realmente «La recaptura del hibridismo* como estrategia administrativa». Desde los comienzos de la administración pública moderna se han usado tres modos básicos de control con el propósito de incorporar la eficacia a la organización estatal. El modo clásico de control es la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos estandarizados. En el transcurso de los últimos doscientos años, este modo de control se ha visto

* El hibridismo sería la cualidad de híbrido, mientras la hibridación sería el proceso mediante el cual se consiguen seres híbridos. (N. del T.)

complementado por otro, que se basa en una variedad de mecanismos creados para aumentar el control democrático «de base» (desde abajo) por parte de la ciudadanía. El último modo de control sería el de las señales del mercado, que han sido relevantes desde siempre. No es simplemente que los mercados definan los parámetros de los precios con los cuales tiene que convivir la administración, sino que las estructuras administrativas y los mercados han estado siempre íntimamente conectados, como muestran las relaciones estrechas a lo largo de la historia entre el Tesoro británico y los mercados financieros privados de Londres, o las respuestas cuidadosamente orquestadas de los «Tigres» de Asia del Este para conseguir el desarrollo y mantener los mercados de exportación convenientes para sus empresas locales.

El tema de este capítulo parte del presupuesto de que la administración pública efectiva, especialmente cuando el fin es el desarrollo, requiere de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control, que es lo que se llama aquí «hibridismo». Si ello es cierto, debemos preocuparnos, por tanto, del grado en que la confluencia de factores diversos ha alterado el equilibrio entre esos modos de control y extendido enormemente el papel de las «señales del mercado» a expensas de los otros dos factores. La búsqueda de prácticas que permitan recapturar el hibridismo, considerando las restricciones que impone el actual régimen neoliberal global, se convierte en el próximo reto para la reforma del Estado¹.

EL MODELO BÁSICO DEL HIBRIDISMO

El enfoque del hibridismo se basa en un conjunto de tres premisas claras. La primera y más básica: la efectividad de las instituciones públicas depende de su «hibridismo», es decir, de un equilibrio integrado entre tres modos (a veces contradictorios) de dirigir la acción administrativa. Éstos son:

a. La capacidad burocrática construida a partir de la contratación meritocrática, las normas profesionales, las carreras administrativas predecibles y bien remuneradas, y las estructuras organizativas coordinadas.

b. Las «señales del mercado», que informan de los costos y beneficios de las actividades públicas, facilitan la asignación de los recursos y proporcionan la «disciplina fiscal» que asegura que los fines de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles.

c. La participación democrática «de base», que asegura que los fines administrativos reflejen las necesidades y los deseos de los ciudadanos co-

¹ Véase también Mayntz (2002).

munes, y que el proceso administrativo sea transparente y esté sujeto al control público.

Esta combinación tripartita podría concebirse como un «modelo trípode», que se podría representar gráficamente mediante el siguiente diagrama:

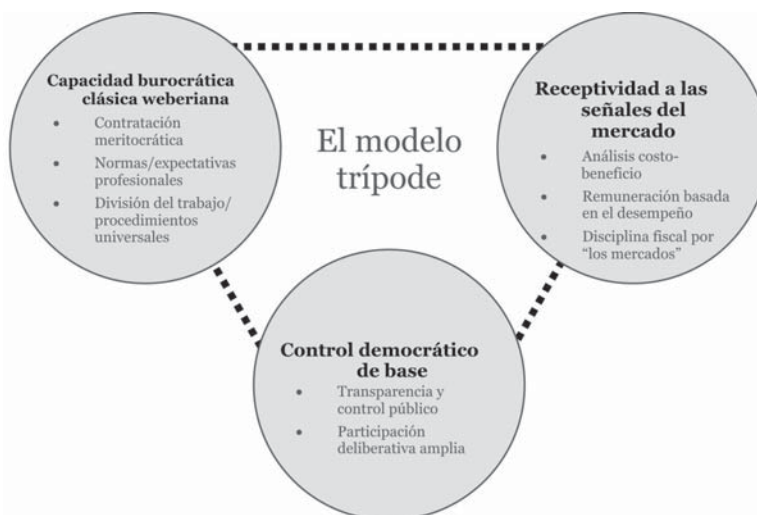


Figura 1. El «modelo trípode» de la administración pública.

La segunda afirmación es que, debido a que en las últimas tres décadas la reforma del Estado se ha concentrado fundamentalmente en evitar que se perciba como hegemónico el primer modo de control (la capacidad burocrática clásica), y para ello ha aumentado la importancia del segundo modo de control (la respuesta frente a las señales del mercado), se ha perdido el equilibrio necesario para conservar un hibridismo efectivo. Los esfuerzos excesivos por hacer que la administración imite a los mercados no sólo amenazan con reducir la capacidad burocrática, sino que conllevan sus propias irracionalidades e ineficacias intrínsecas.

A los Estados se les ha exigido que dejen de usar la organización administrativa pública para realizar tareas que podrían ejecutarse por empresas privadas. Aun cuando el objeto de su actividad es el suministro de servicios públicos y bienes colectivos, se ha aconsejado a los Estados que sometan a las organizaciones administrativas a disciplinas que se basen en valoraciones del desempeño que imiten a las de los mercados. El peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de las decisiones económicas nacionales y la aparición del neoliberalismo global como la doctrina determinante de la economía política internacional se traducen en fuertes restricciones a los posibles caminos que podría seguir

la reforma del Estado, especialmente en Latinoamérica. Los funcionarios de la administración que desearían experimentar con reformas que se basaran primordialmente en cualquier otra cosa que no fuera una mayor confianza en los mercados temen ser castigados por «los mercados» y, de hecho, a menudo lo son. Lo que se ha llamado en otro lugar «monocultivo institucional» (Evans 2002) es un poderoso impedimento al hibridismo.

Si una mayor confianza en los mercados se viera acompañada de una expansión igualmente enérgica del control democrático, puede que el problema fuera menos grave, pero desgraciadamente el control democrático tiende a ser respetado de manera retórica, en lugar de ejercido sustantivamente. El sistema electoral no aumenta el rango de opciones políticas disponibles para los líderes políticos, y la prerrogativa de elegir a los líderes no se refleja normalmente en una influencia democrática concreta dentro del proceso de adopción de decisiones (o en el proceso de la reforma del Estado). Aunque existen casos esperanzadores de influencia democrática profunda, no están lo suficientemente generalizados como para plantar cara a la tendencia general al desequilibrio entre los modos de control de la administración.

La última premisa con respecto al hibridismo se deriva directamente de las dos primeras. Con el propósito de asegurarse de que la actuación de las instituciones públicas reduzca la corrupción, mejore la provisión de bienes colectivos esenciales y genere un aumento del bienestar de los ciudadanos comunes, es esencial reequilibrar nuevamente los modos de control de la actividad administrativa. Ello implica una valoración más realista de la contribución de las señales del mercado, una mejor valoración de los beneficios que pueden conseguirse invirtiendo en la capacidad burocrática tradicional, y una búsqueda de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos ordinarios de exigir el cumplimiento de la transparencia y el control público de la actividad administrativa.

En la exposición que se desarrolla en las siguientes páginas, se establecen primero los peligros de menospreciar el valor de la capacidad burocrática tradicional. Veremos los peligros de las falsas economías, que recortan la eficacia de las instituciones públicas, y también del fracaso en obtener los rendimientos potenciales de las inversiones económicas realizadas en capacidad burocrática, especialmente de la efectuada en intangibles. Se procederá después a explicar la necesidad que hay de una comprensión más compleja de la naturaleza de los mercados y de la importancia de no confundir las preferencias de las elites poderosas, defensoras del mercado, con las «señales del mercado», entendidas como indicadores valorativamente neutrales de la eficiencia. A estas dos explicaciones les seguirá un estudio de los retos y beneficios potenciales que se obtendrían de los esfuerzos por aumentar el control democrático de base. Por último, se reconsideran las propuestas básicas contenidas en el enfoque del hibridismo.

EL MENOSPRECIO DEL VALOR DE LA CAPACIDAD BUROCRÁTICA

A pesar de la arrogancia y las ineficiencias enormes que todos hemos visto aparecer en las jerarquías administrativas, es importante recordar cuán poderosos instrumentos pueden ser las burocracias para la consecución de fines públicos. De hecho, las consecuencias más perversas que se atribuyen a las organizaciones burocráticas son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas estructuras y normas burocráticas.

Hace unos cuantos años, Jim Rauch y yo realizamos un simple ejercicio empírico. Usando un grupo de expertos, recopilamos datos en una muestra de países en vías de desarrollo acerca del grado en el cual las organizaciones esenciales de la administración económica se ajustaban a las características básicas de las auténticas burocracias, tal y como las identificaba originalmente Max Weber. Las características que debían observarse eran: si la contratación de los cargos públicos requería usar criterios meritocráticos impersonales; si aquellos contratados por las organizaciones administrativas podían esperar remuneraciones profesionales a largo plazo cercanas a las disponibles en el sector privado, siempre y cuando el desempeño fuera adecuado; y así sucesivamente con criterios similares. Encontramos que la escala «weberiana» era un fuerte pronosticador del crecimiento económico (Evans y Rauch 1999). Midiendo el PIB per cápita y las dotaciones iniciales de capital humano, se observaba que una mayor «weberianidad» resultaba en un estímulo para el crecimiento del PIB per cápita, al menos tan fuerte como cualquiera de los otros indicadores usados en los modelos tradicionales comparativos. El resultado de nuestro análisis se refleja gráficamente en la Figura 2.

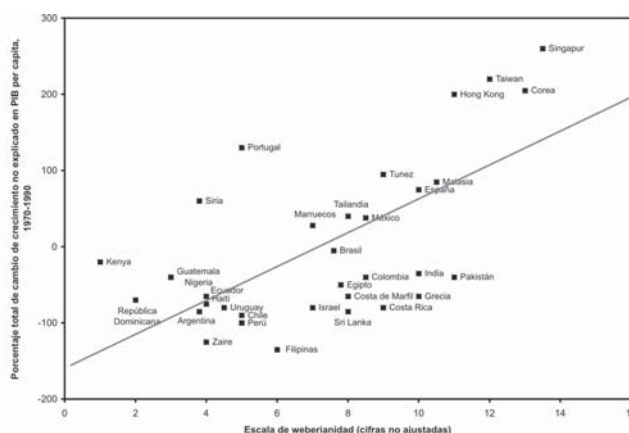


Figura 2. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado

Estos resultados no deberían interpretarse como una defensa del mantenimiento de las tradiciones administrativas escleróticas. En la mayoría de los países, el incremento de la capacidad burocrática muy probablemente implicará una reestructuración que los burócratas tradicionales considerarán bastante traumática. Lo que muestran estos datos es que los principios organizativos simples, diseñados para aumentar la cohesión y la coherencia de las instituciones públicas, pueden arrojar grandes dividendos para los objetivos económicos usuales.

En la muestra de países en desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones en mejora de la capacidad burocrática son muy grandes. En términos básicos, una diferencia hacia arriba de medio punto en la desviación estándar de la escala weberiana produce un aumento del PIB del 26% entre 1970 y 1990 (tomando como variables de control el capital humano y el PIB per cápita). Igualmente, un aumento de la desviación estándar de un punto en la escala de weberianidad equivalía aproximadamente, para el año de 1965, al impacto equivalente a aumentar de 3 a 6 años los años promedio de educación de los que se partían (tomando como variable de control el PIB inicial per cápita). En resumen, estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países, mejoras relativamente modestas en la capacidad burocrática equivalen a inversiones de decenas de miles de millones de dólares, y tal vez de cientos de miles de billones, en otras áreas.

De la hipótesis de que la inversión en capacidad burocrática se puede obtener una alta rentabilidad en proporción a su coste se deriva otra hipótesis: que la desinversión en capacidad burocrática puede tener costos más altos de los que generalmente se reconocen. Ello se hace particularmente obvio cuando se consideran los efectos institucionales de la desinversión. La interiorización, por parte de los funcionarios, de la creencia de que están desarrollando colectivamente un servicio valioso y de que las desviaciones de los estándares profesionales son moralmente inaceptables, son esenciales para la existencia de una organización burocrática efectiva. Las normas y las expectativas profesionales están detrás del compromiso que tienen los funcionarios individuales con el servicio público honesto, dedicado y efectivo, y se requiere un largo periodo de tiempo para poder construir las². Si se destruyen esas normas y expectativas, se necesitan muchos años para poder reconstruirlas. Los programas de austeridad que recortan las expectativas de que el servicio público pueda ser fuente de una carrera profesional remuneradora se evalúan a veces simplemente en términos de ahorros salariales, olvidándose su impacto institucional. Cuando se descubre que la austeridad fiscal rara vez crea las bases suficientes para el crecimiento acelerado, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional,

² Véase Pelletier (2002).

al volver en años siguientes a los lugares en los cuales se había recortado radicalmente el gasto en las instituciones públicas, las encuentran corruptas e ineficaces, con caídas en espiral que son prácticamente imposibles de parar.

Las oportunidades perdidas de realizar inversiones de alta rentabilidad en aquellos intangibles que hacen que funcionen bien los servicios públicos son tan importantes como las pérdidas que producen los falsos ahorros. Sin desdeñar la importancia que tienen las expectativas profesionales de que las carreras administrativas sean remuneradoras en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado deben también estimar la relevancia que tienen las recompensas intangibles en el establecimiento de un servicio público profesional. El reconocimiento y la estima pública pueden tener una importante función en el «paquete» de remuneraciones generales de los servidores públicos. Expandir esa parte del paquete de remuneraciones podría costar muy poco fiscalmente y produciría altos rendimientos en el desempeño de los funcionarios. Un breve ejemplo extraído del trabajo de Judith Tendler bastará para probar esta afirmación.

El noreste de Brasil no es precisamente famoso por tener instituciones públicas efectivas o por sus éxitos en materia de desarrollo. Sin embargo, a finales de los años ochenta, el Gobierno del estado de Ceara instauró un programa de salud pública (Programa de Agentes de Saúde – PAS) del que se beneficiaron eventualmente 850.000 familias, y que ayudó a triplicar la cobertura de vacunación y a reducir la mortalidad infantil en un 36% (Tendler y Freedheim 1994; Tendler 1997)³. La espina dorsal del programa la constituían unos 7.000 «agentes de salud», sin educación médica formal, a los que se les pagaba solamente el salario mínimo. Una buena parte del secreto del éxito de este programa reside en su atención meticulosa a los aspectos intangibles del establecimiento de un servicio público efectivo.

La creación de un espíritu de cuerpo y un sentido de «vocación» entre los agentes de salud fue fundamental para conseguir altos niveles de desempeño. Se les hizo sentir que se les valoraba como profesionales, y los funcionarios de elite y el público en general reconocían su contribución al bienestar de sus comunidades. El gobierno del Estado propagó con insistencia una imagen positiva del programa en los medios de comunicación. La selección de los agentes de salud implicaba desplazarse a pequeñas comunidades, y el honor que suponía ser seleccionado se recalca insistentemente.

Los que eran seleccionados respondían frente a esas expectativas. Como expresó un agente de salud: «Estaba dispuesto a irme y buscar un trabajo en São Paulo. Ahora, amo mi trabajo y nunca me iría ni abandonaría mi

³ Véase Evans (1997b).

comunidad» (Tendler y Freedheim 1994, p. 1776). El compromiso de los agentes de salud se tradujo en un mejor desempeño laboral y en la prestación de un servicio efectivo. La estima que profesaban las comunidades por sus altos niveles de desempeño mejoró aún más su estatus e incrementó su remuneración intangible. En resumen, la inversión en intangibles generó un círculo *virtuoso* de rendimientos crecientes, como el que ilustra la Figura 3.



Figura 3. El círculo virtuoso de las recompensas intangibles.

Desde el punto de vista fiscal, la relación entre inversión y rentabilidad del programa difícilmente podría haber sido más alta. El coste total del programa fue de sólo dos dólares estadounidenses per cápita. Aun definiendo «rentabilidad» en términos estrictamente económicos, las reducciones de los índices de mortalidad y morbilidad generan obviamente aumentos en la productividad per cápita. Si la relación total entre inversión y crecimiento de los ingresos locales se comparara sistemáticamente con otros esquemas que dotan de cientos de millones de dólares en subsidios a empresas transnacionales a cambio de unas cuantas docenas de empleos locales, y que son siempre fuertemente apoyados por los aorganismos financiadores, se ve que incluso los análisis económicos más convencionales tendrían dificultades para poder negar el valor que tiene la inversión en elementos intangibles a fin de conseguir un servicio público efectivo.

Este ejemplo también muestra el lado negativo potencial que presenta la insistencia ideológica actual en que los esfuerzos de los funcionarios administrativos producen casi inevitablemente resultados inferiores a aquellos que podrían obtenerse a través de los mecanismos del mercado. Si la

creencia de la ciudadanía, en su conjunto, en que el «servicio público» es una profesión honrosa y valiosa se convierte en un elemento importante de la remuneración profesional a largo plazo para el personal administrativo, convertir las señales del mercado en una campaña ideológica puede, por tanto, recortar las estructuras normativas que mantienen la eficacia administrativa. Puede incluso legitimar involuntariamente la corrupción, al transmitirse la idea de que, como principio general, la maximización individual de las recompensas materiales debe valorarse por encima de las normas tradicionales de servicio público.

Una vez más, merece la pena reiterar que ninguno de estos argumentos deberían considerarse una excusa para proteger a las burocracias que no son útiles para la sociedad. Elogiar constantemente a burócratas ineficaces y corruptos no es una inversión en intangibles, y proteger sus remuneraciones profesionales a largo plazo crea unas expectativas equivocadas en los otros funcionarios de la administración. Preservar las rígidas normas administrativas que impiden la provisión efectiva a la sociedad de bienes colectivos es un flaco servicio a los futuros servidores públicos, que trunca su capacidad de asegurarse las remuneraciones intangibles que provienen del aprecio de la comunidad.

Los argumentos a favor de incrementar la capacidad burocrática son argumentos a favor de un programa para una «nueva gestión pública» que puede representar una amenaza para los recomendados habituales que trabajan en la administración pública, pero que precisa y esencialmente propone que se debe realizar un esfuerzo por aumentar la capacidad burocrática⁴. Al final, construir capacidad burocrática no es en ningún caso una estrategia conservadora. Requiere un pensamiento más innovador y una mayor determinación para introducir cambios que el que encarnan las estrategias que buscan acrecentar la confianza en el mercado.

LOS PELIGROS DE CONFIAR EXCESIVAMENTE EN LAS SEÑALES DEL MERCADO

Las tendencias hacia el desequilibrio que aparecen cuando se menosprecian los rendimientos potenciales producto de la mejora de la capacidad burocrática tradicional se ven reforzadas por una tendencia a sobrevalorar, o no comprender adecuadamente, qué tipo de confianza en las señales del mercado o de imitación de sus mecanismos puede contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones públicas. Esa sobrevaloración nace de varios lugares, pero mi atención se centrará en dos de ellos. El primero es que los administradores públicos encargados de establecer las políticas públicas

⁴ Véase Barzelay (2001). Merece la pena destacar a este respecto los esfuerzos de Luis Carlos Bresser Pereira en Brasil. Véase Gaetani (2002).

tienen a menudo una comprensión de cómo funcionan los mercados que ya está superada. Se ignoran en gran parte la complejidad de la economía moderna y las implicaciones que tiene esa complejidad para las políticas del desarrollo⁵. El trabajo de Stiglitz, por un lado, y el de North, por otro, nos advierten acerca de cuán esencial es intentar formular las políticas de reforma estatal a partir de la teoría económica moderna, y no con una versión arcaica y simplista.

El segundo lugar del que emana esa sobrevaloración sería que lo que se nos dice que es valorar las «señales del mercado» frecuentemente no tiene nada que ver con eso: lo que pasa es que se le da un mayor peso a las preferencias interesadas y egoístas de poderosos actores del mercado, a expensas de otros ciudadanos para quienes es más difícil poder presentar sus preferencias como «señales del mercado». Los datos de la International Country Risk Guide (ICRG; Guía Internacional de Riesgos por Países, que se usan comúnmente para juzgar el desempeño de los Estados en el Sur Global, ilustran bien este problema.

La teoría económica moderna deja atrás los fáciles y más simples modelos de equilibrio óptimo de tiempos anteriores. Las fallas de coordinación son ahora una preocupación central. Los equilibrios son múltiples y, por tanto, las soluciones lineales simples pueden terminar produciendo resultados gravemente subóptimos⁶. Ello es cierto incluso para los mercados de bienes de consumo tradicionales. Esta perspectiva se ha validado ampliamente en la práctica y también en la teoría. La reciente y triste experiencia del estado de California es un buen ejemplo. Aquellos a cargo de reemplazar los controles administrativos con señales del mercado con respecto al suministro de energía eléctrica creyeron aparentemente que para un bien de consumo simple y homogéneo, como es la electricidad, la construcción de un mercado que consiguiera una distribución eficiente y con costos mínimos era una tarea sencilla que podía lograrse rápidamente con una supervisión relativamente pequeña. Como descubrieron los ciudadanos de California para su desgracia, nada podría haber estado más lejos de la realidad. Con un estado que debe miles de millones de dólares a las compañías generadoras de electricidad, y unas cuentas de electricidad disparadas, California está comenzando a valorar, aunque no la entienda bien del todo, la complejidad que se requiere para construir un mercado y el peligro de ignorarla.

Las ideas de Douglas North sobre el «nuevo institucionalismo» van aún más lejos. El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) deja claro que la dirección en la cual operan los mercados depende del contexto institucional

⁵ Cfr. Easterly (2001).

⁶ Véase Hoff (2002); Hoff y Stiglitz (2001)

más amplio en el que se encuentran integrados⁷. Desde una perspectiva como la de North, las instituciones públicas y los mercados son gemelos siameses. North da relevancia a una noción simple que fue esencial para Adam Smith y que sigue siendo una presunción fundamental (pero implícita demasiado a menudo) del análisis neoclásico posterior: los mercados requieren una combinación de instituciones autoritarias formales e informales, o sino no funcionan. El mercado y las instituciones necesitan de la fuerza recíproca del otro para poder prosperar.

El institucionalismo de North se encuentra también ampliamente corroborado por la experiencia práctica reciente. Las expectativas simplistas de que los mercados por sí mismos, sin tener en cuenta el carácter del entorno institucional, conseguirían lograr la eficiencia distributiva y ofrecer una mayor productividad y un aumento general de la producción en la antigua Unión Soviética, demostraron ser un cruel engaño⁸. Incluso en Estados Unidos, la estructura institucional que permitió que los mercados funcionaran efectivamente requirió una atención más explícita de lo que la mayoría ha dado por asumido. Los escándalos económicamente gravosos de empresas como Enron y WorldCom han obligado a que hasta los defensores de la filosofía del mercado, como Estados Unidos, reconozcan los resultados perversos que se pueden dar cuando se erosionan las normas informales y las instituciones públicas fracasan en su intento de castigar a los actores poderosos del mercado, al menos cuando esas instituciones no son capaces de supervisar la calidad de la información que esos actores ofrecen a otros actores en el mercado. El énfasis en el papel de las señales del mercado con el propósito de constreñir las actividades de las instituciones públicas debe acompañarse de un énfasis similar en el papel central que tienen las instituciones públicas para el control de los actores privados del mercado⁹.

Permitir que las preferencias egoístas de los actores poderosos del mercado terminen sustituyendo a las señales del mercado es más un problema político que institucional, pero es también sintomático de los peli-

⁷ Los «marcos institucionales» de North (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar un «orden normativo». Incluyen explícitamente normas informales y costumbres junto con reglas y procedimientos formales. Su alcance va más allá de garantizar los derechos de propiedad castigando el uso de la fuerza y el fraude.

⁸ Cfr. King (2002).

⁹ Hasta en casos considerados como exitosos, los aumentos extraordinarios en la «orientación hacia el mercado» de las funciones administrativas no han superado necesariamente los problemas descritos por North. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, donde tuvo lugar entre mediados de los ochenta y principios de los noventa una reestructuración gigantesca de la administración, en la que se privatizaron muchas empresas estatales y se desreguló la economía, Hazeldine (1996) argumenta que uno de los resultados fue un aumento de los costos de transacción y que los resultados macroeconómicos eran variables (Hazeldine 1997). Hay, naturalmente, algunas valoraciones más optimistas, por ejemplo, Scott (2001).

gros de permitir que las señales del mercado se conviertan en el árbitro exclusivo de las decisiones administrativas. Los datos de la ICRG, que se usan ampliamente para juzgar el desempeño comparativo de los Estados del Sur Global, proporcionan un interesante ejemplo¹⁰. El propósito de las listas de la ICRG es ser un indicador objetivo acerca de si las instituciones públicas proporcionan el tipo de bases institucionales que son necesarias para la operación eficiente de los mercados, en lo que sería un análisis institucional inspirado por North. Sin embargo, pueden interpretarse también como un «concurso de belleza», que permite que los consultores empresariales internacionales (que parecen proporcionar la mayoría de las evaluaciones solicitadas por el Servicio de Riesgos Políticos para construir la ICRG) indiquen qué países se ajustan peor a las preferencias políticas de las empresas para las que trabajan estos consultores.

Los hallazgos de la investigación reciente de Mick Moore y sus colaboradores en IDS apoyan esta última interpretación (Moore, Leavy et al. 1999; Houtzager y Moore 2003). Moore y sus colaboradores, que estaban interesados en la capacidad relativa de los países pobres para proporcionar un mayor bienestar a sus ciudadanos, estudiaron como variables de control las restricciones impuestas en los niveles de ingreso. Calcularon el desempeño de cada país en el suministro de bienestar según el índice de desarrollo humano, usando como variable de control el PIB per cápita, y llamaron al indicador Relative Income Conversion Efficiency (RICE; Eficiencia en la Conversión del Ingreso Relativo. Para su sorpresa, encontraron que una mejor puntuación en los indicadores de la ICRG estaba negativamente correlacionada con el RICE. Ello indicaría que los países que intentan con más empeño cumplir con las preferencias de los evaluadores de la ICRG son menos capaces de construir las instituciones necesarias que responderían a las necesidades de sus ciudadanos más pobres. Si los indicadores de la ICRG reflejan las «señales del mercado», muestran una versión muy particular de esas «señales», que corresponden a las de un grupo de intereses a expensas de otros.

¹⁰ Los puntajes del ICRG se realizan por el Grupo PRS (<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>). Para una descripción de los métodos que se usan para calcular el puntaje compuesto a partir de cinco variables del ICRG, véase Moore, Leavy, Houtzager y White (1999).

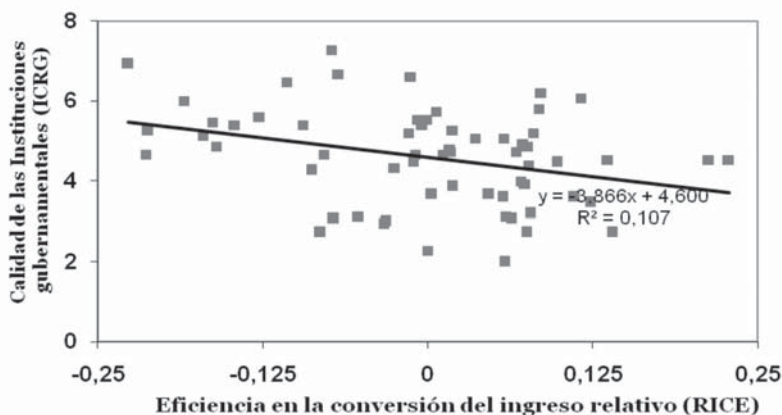


Figura 4. Calidad de las instituciones gubernamentales (ICRG) medida por eficiencia en la conversión del ingreso relativo (RICE).

Al final, el problema no es que la administración pública preste atención a las «señales del mercado». El problema es que las «señales del mercado» son un conjunto complejo y engañoso de indicadores. Si prestar atención a dichas señales se define como establecer estructuras institucionales que conecten el suministro de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y usuarios, por un lado, y con la escasez relativa de las distintas clases de recursos, por otro, estamos ante una estrategia magnífica para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Excelescentes ejemplos de los beneficios que pueden lograrse prestando atención a las «señales del mercado» en este sentido pueden encontrarse observando el sistema de autobuses de las ciudades brasileñas de Curitiba y Porto Alegre¹¹. Ambos sistemas son un modelo de eficiencia y ganadores de premios internacionales, capaces de proporcionar un nivel superior de transporte colectivo. Operan los dos gracias a empresas privadas que buscan beneficios. Sin embargo, en ambos casos se requirieron estructuras institucionales cuidadosamente creadas y dirigidas a alinear los incentivos de las compañías operadoras con las necesidades y los intereses de largo plazo de los consumidores a los cuales sirven.

Al igual que la capacidad burocrática, las señales del mercado son un elemento esencial para controlar y dirigir las actividades de la maquinaria administrativa del Estado. Y al igual que ocurría con la capacidad burocrática, la eficacia de las señales del mercado depende de la estructura institucional a la que éstas se incorporen. No obstante, ni la capacidad burocrática ni las señales del mercado pueden suministrar una verdadera

¹¹ Para un resumen de la estructura institucional en el caso de Curitiba, véase Evans (2000).

reforma del Estado en ausencia del tercer elemento de las formas administrativas híbridas: un control democrático de base extremadamente activo.

LOS RETOS DE CONSTRUIR UNA «TERCERA PATA» PARA EL TRÍPODE

Las valoraciones optimistas de la «tercera ola» de la democratización nos sugerirían que podíamos dar por descontado el fortalecimiento de la «tercera pata» del hibridismo¹². En la medida en que las elecciones se contemplan cada vez más como la única forma legítima internacionalmente de transferir el poder político, los regímenes no electorales van haciéndose escasos. A su vez, el concepto de «participación» se ha convertido en un «mantra» hasta para instituciones como el FMI y el Banco Mundial¹³. De hecho, hay bastantes cosas que aplaudir en la reciente evolución de las instituciones. Las elecciones y los derechos civiles son pilares esenciales para la construcción de un control de base efectivo, y el hecho de que incluso las instituciones tecnocráticas reconozcan el valor de la participación abre posibilidades adicionales para un hibridismo equilibrado. No obstante, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático de base está firmemente asentado como un elemento efectivo de las administraciones estatales contemporáneas.

Si bien las transferencias electorales del poder son hoy la norma en un conjunto de países cada vez más numeroso, es igual de evidente que celebrar elecciones regulares y mantener, al menos, una protección nominal de los derechos civiles no es suficiente para generar una discusión pública que tenga relevancia auténtica en la valoración de los fines para el desarrollo o en la asignación de los recursos colectivos.¹⁴ La tendencia creciente hacia una versión «vacía» de la democracia en el Sur (Yusuf y Stiglitz 2001, 249) exige una respuesta institucional más seria. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume el problema: «A la gente se le permite votar, pero no se le permite elegir».

En casos en los que el control democrático de base ha sido exitosamente implantado los resultados han sido muy prometedores. Los experimentos con formas de «presupuesto participativo», que en algunos casos (como en Kerala, India) han transferido a la ciudadanía la responsabilidad de hasta el 40% del presupuesto previsto, han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser efectivos para mejorar la calidad de la asignación

¹² Véase Huntington (1991; 1997).

¹³ Según Kanbur y Squire (2001, 215), los «encargados del desarrollo han llegado al consenso de que la participación de los presuntos beneficiarios mejora la ejecución del programa». Incluso al nivel más agregado de la ejecución de préstamos, «la 'apropiación' ha demostrado ser un factor clave para el éxito o el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural».

¹⁴ Véase Bertucci (2002).

de recursos. Estos experimentos no son únicamente eficientes en el sentido de aumentar el nivel de correspondencia real entre los gastos públicos y las necesidades sentidas por la ciudadanía, sino que obligan también a incrementar la transparencia y el control público de la actividad. A la vista de los resultados obtenidos hasta la fecha por el resto de instrumentos anticorrupción, los procedimientos democráticos deliberativos para la asignación de recursos pueden acabar resultando la mejor y más práctica forma de enfrentarse al problema ubicuo de la corrupción.

Hay otros dos importantes beneficios que se obtienen al reforzar la pata democrática del trípode. El primero es que la participación democrática probablemente generará otras iniciativas normativas. El aumento del sentimiento ciudadano de que éstos tienen algún control real sobre la asignación de recursos públicos aumenta también su grado de identificación con las instituciones públicas y valoriza la idea de «servicio público». De hecho, el control deliberativo democrático puede ser la única manera para conseguir que se produzca una «apropiación» suficiente de las instituciones y los programas públicos por el público que permita legitimar los mayores niveles de presión fiscal que son necesarios para escapar de las crisis fiscales que actualmente invaden todas las instituciones públicas (en el Norte y en el Sur). El segundo beneficio sería que la insistencia en un control democrático de base sería probablemente el mejor seguro contra los esfuerzos por aumentar la capacidad burocrática que condujeran inadvertidamente a una nueva coronación de los mecanismos burocráticos legalistas que congelan la innovación.

Algunos se preocuparán y pensarán que un movimiento a favor de reequilibrar el programa de reforma estatal mediante un aumento del control democrático de base puede llevar a un peligroso desconocimiento de las reglas básicas de la eficiencia, y que la prudencia fiscal y los cálculos de costo-beneficio pueden evaporarse en medio de un enardecimiento populista. En la realidad, con las limitaciones estructurales que impone la nueva economía política global, ese resultado es muy improbable.

Salvo que colapsen los mercados financieros internacionales, el poder de la pata del trípode de la administración moderna que representa a las señales del mercado (o que las imita) está bastante asegurado. Tanto la hegemonía ideológica de los economistas modernos (dentro y fuera de la administración) como el poder incuestionable de los mercados financieros internacionales aseguran en el triunvirato la preeminencia continua del lado de las señales del mercado. La reciente ascensión de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil es una buena prueba de ello. A pesar de que es el presidente de un partido que se vanagloria de ser un paladín del control democrático de base, y que además tiene sus orígenes en tendencias ideológicas marxistas y «antiimperialistas», al menos parcialmente, la

nueva administración dejó claro que no tenía más elección que seguir la tradicional prudencia fiscal.

Teniendo en cuenta las grandes ventajas y las pocas desventajas de fortalecer el control democrático, la pregunta es: ¿cuáles son los obstáculos? Uno de los obstáculos supuestos, que *no* parece estar apoyado por ninguna prueba empírica, sería la falta de voluntad de los ciudadanos comunes para dedicar su tiempo a la deliberación democrática¹⁵. Sin embargo, es obvio que los grupos privilegiados que no tienen problemas para acceder a los legisladores y administradores públicos, con independencia de cuales sean los procedimientos democráticos ordinarios, tienen poco que ganar de la institucionalización de una democracia deliberativa robusta e incluyente. Al contrario, es probable que se opongan a los procesos deliberativos, porque esas oportunidades aumentan la posibilidad de que las instituciones públicas atiendan los intereses de los ciudadanos comunes, que inevitablemente compiten, al menos parcialmente, con los de las elites.

Un caso más interesante es el de los funcionarios estatales. Por un lado, fortalecer la democracia puede ser la única forma de preservar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las cuales dependen para ganarse la vida (Evans 1997a). Por otro, los funcionarios públicos padecen notablemente de elitismo, ya sea sólo por su debilidad hacia las formas tecnocráticas de decisión. Amartya Sen (1999, 79) observa inteligentemente que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa, y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas ‘correctas’». Al final, la burocracia estatal podría terminar siendo fundamental por sí misma para inclinar la balanza a favor de la pata democrática del trípode (o para que ello no ocurra).

CONCLUSIÓN: LAS DIFICULTADES Y LA PROMESA QUE ENCIERRA RECAPTURAR EL HIBRIDISMO

Recapturar el hibridismo no será fácil. El análisis presentado aquí sugiere que hay poderosas razones ideológicas y estructurales por las cuales el trípode se ha desequilibrado y permanecerá probablemente así. Sin embargo, este análisis también presenta algunas reglas de bolsillo que pueden favorecer el reequilibrio. No debemos permitir que los prejuicios ideológicos acerca de la naturaleza de las instituciones públicas o una in-

¹⁵ Sobre este punto, véanse Abers (2000); Baiocchi (2001); Fung y Wright (2003); Isaac (2000); Isaac y Heller (2003).

menza pereza metodológica perpetúen el presente menosprecio por los beneficios que tiene crear capacidad burocrática clásica. Es importante un mayor reconocimiento de los grandes rendimientos potenciales que podrían obtenerse de las inversiones de bajo costo en recompensas intangibles, que son una parte esencial del paquete de remuneración total de los servidores públicos. Al mismo tiempo, debemos sospechar de las fórmulas simplistas de construcción de los mercados, que ignoran las complejidades del análisis económico moderno y conciben los mercados como separados de la matriz institucional de las sociedades en las que operan. Por último, para el «nuevo gestor público» el más grande de los desafíos, aunque también el más productivo potencialmente, es encontrar formas de colaborar en la construcción de mecanismos para el control democrático deliberativo.

La «conclusión última» es clara. Sin un mejor equilibrio entre organización administrativa, participación democrática y señales del mercado, es improbable que las administraciones públicas del Sur Global sean capaces de superar los retos colosales que enfrentan en nuestros días. La batalla por reequilibrar el programa de reforma del Estado dependerá, sobre todo, de la imaginación y la determinación de aquellos que comprendan mejor los dilemas que presentan las reformas «en el terreno de la práctica»¹⁶.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca (2000). *Inventing Democracy: Grassroot Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Reiner.

Baiocchi, Gianpaolo (2001). «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». *Politics & Society* 29(1), 43-72.

Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Bertucci, Guido (2002). «The Role of Decentralized Governance in Fostering the Participation of Minorities». Ponencia presentada en el VII *International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development*, Lisboa, Portugal.

Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg

¹⁶ Merece la pena observar que los miembros de grupos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que poseen experiencia «sobre el terreno» y comprensión teórica de las cuestiones afectadas por la reforma del Estado, son aquellos que se encuentran en la mejor posición para suponer una diferencia en la lucha por construir el «trípode» más equilibrado que se necesita para un verdadero hibridismo.

- (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (2002). «Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development». Manuscrito no publicado. La versión más reciente sería (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52, cuya traducción puede leerse en este volumen.
- _____. (2000). «Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy». En Pamela S. Chasek (ed.). *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities*. Tokyo: UNU Press.
- _____. (1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50(1), 62-87.
- _____. (ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley, CA: UC Berkeley International and Area Studies Publications [Research Series, no. 94].
- _____. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64, 748-765.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gaetani, Francisco (2002). «Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Hazeldine, Tim. (1997). «Is There an Alternative Approach?» *Business Reporting: A New Zealand Guide to Financial Journalism*. Wellington, N.Z.: Allan Lee (ed.), Journalists Training Organization.
- _____. (1996). «The New Zealand Economic Revolution after 10 Years». *Working Paper no. 161, Auckland, N.Z.: Department of Economics*, Auckland Business School, University of Auckland.
- Hoff, Karla (2000). *Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development*. Conferencia anual del Banco Mundial sobre Development Economics, The World Bank.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- _____. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Isaac, Thomas M. (con Richard Franke) (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Lawrence (2002). «The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and Demodernization in Postcommunist Society». Manuscrito no publicado.
- Mayntz, Renate (2002). *National States and Global Governance*. VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Moore, Mick, Jennifer Leavy et al. (1999). *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. Washington, D.C.: The World Bank. <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/moore.pdf>.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Pelletier, Jacques (2002). «The Impact of Values: A Human Resources Perspective». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75, 49-62.
- Scott, Graham (2001). «Managing Governments for Better Performance and Results». Ponencia presentada en el seminario sobre *Financial Management and Accountability*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Villa Lubin, Roma, Italia.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith y Sara Freedheim (1994). «Bringing Hirschman Back In: A Case of Bad Government Turned Good». *World Development* 22(12), 1771-1791.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].

PARTE II

EL «GIRO INSTITUCIONAL»: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL TERCER MUNDO

CAPÍTULO 6

Los retos del «giro institucional»: nuevas oportunidades interdisciplinarias para la teoría del desarrollo *

La teoría del desarrollo se encuentra preparada para abordar nuevos desafíos. El análisis económico del desarrollo ha dado un «giro institucional». La finalidad de este capítulo es establecer cuáles son las oportunidades y los retos que presenta el giro institucional. El argumento comienza por desalojar el «fundamentalismo del capital» del centro teórico de la economía del desarrollo. Luego se discutirá el giro institucional. Aunque dicho giro se presenta en numerosas formas, se analizarán sólo unas pocas¹. La «nueva teoría del crecimiento», cuyas consecuencias han sido las menos explotadas eficazmente por los no economistas, recibirá una atención especial. Se estudiará también el «enfoque de la capacidad» de Sen, que a pesar de sus enunciados cuidadosamente medidos, puede argumentarse que es la versión más radical del giro institucional. El enfoque institucional histórico de North se usará como puente entre ambas teorías. Por último, se lanza un desafío a los institucionalistas que trabajan en otras ciencias sociales para que se hagan presentes en este debate y contribuyan a la solución de los nuevos rompecabezas que plantea el giro institucional desde la economía.

Las cuestiones planteadas por el giro institucional son teóricas, pero tienen implicaciones para el mundo de la política y las políticas públicas². Las teorías que se basaron en la acumulación de capital tuvieron la virtud de dotar de consistencia a las relaciones entre los intereses institucionales establecidos y los requisitos que exigía el desarrollo económico. Los nuevos enfoques debilitan esta placentera correspondencia. Si pueden resolverse las contradicciones entre los intereses institucionales existentes y

* Este capítulo se ha beneficiado de la lectura y los comentarios cuidadosos de los editores, Fred Block, Marion Fourcade-Gourinchas, Nathan Newman y Anna Wetterberg. Sus deficiencias y errores siguen siendo completamente míos.

¹ Entre las corrientes importantes del pensamiento institucionalista que han sido ignoradas se encuentran los enfoques organizativos y de la información (por ejemplo, Stiglitz) y los enfoques basados en los costos de transacción (por ejemplo, Williamson). También se ha ignorado la variedad de enfoques alternativos que han sido importantes fuentes de ideas durante un largo tiempo, pero que nunca tuvieron suficiente éxito dentro de la disciplina de la Economía como para producir un «giro» de la economía en su conjunto, entre los cuales se destacan obviamente los enfoques marxistas, feministas y ecológicos.

² Para un mayor análisis de algunas de las implicaciones para la política y las políticas de la gobernanza, véase Evans (2003) y Evans (2005).

los fines desarrollistas, ello sólo ocurrirá a través de un enfoque más complejo de la política del cambio institucional, que deberá conectar el poder y la cultura, y prestar atención especial a las cuestiones distributivas. Este capítulo no pretende ofrecer esa clase de soluciones. Se conforma con señalar el grado en el cual han cambiado las fronteras de la teoría del desarrollo desplazándose hacia un terreno teórico nuevo e inevitablemente interdisciplinario.

EL GIRO INSTITUCIONAL

El «fundamentalismo del capital» asumió que solucionar el problema del subdesarrollo era principalmente ocuparse de aumentar las reservas de capital de los países pobres³. Era una perspectiva que tenía intuitivamente un fuerte atractivo. Desde el punto de vista de los países pobres, también se prestaba por sí misma a realizar proyecciones optimistas acerca del crecimiento futuro. Los países pobres se harían más ricos si podían incrementar su ahorro doméstico, que se transformaría luego en inversiones, produciendo una expansión proporcional de los ingresos futuros. Si los índices de ahorro doméstico no se podían incrementar, la financiación extranjera podía cubrir ese vacío. Los países ricos deberían verse afectados por los rendimientos decrecientes del capital, por lo que el capital debería desplazarse de aquellos lugares en los que era relativamente abundante, y donde, por tanto, se obtenía una rentabilidad menor (los países ricos), hacia aquellos lugares donde al ser relativamente escaso podía obtener rendimientos superiores (los países pobres). Llegar a «alcanzar el nivel socioeconómico de los ricos» se convertía así en una expectativa razonable.

Desgraciadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Hace casi cincuenta años, Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teórico, ni permitía explicar la trayectoria a largo plazo del crecimiento estadounidense. Teniendo en cuenta que el capital, especialmente el capital físico, está sujeto a tasas de retorno decrecientes, el aumento de las reservas de capital no puede explicar el tipo de crecimiento a largo plazo experimentado por Estados Unidos⁴. Confiar en los aumentos de las reservas de capital para solucionar los problemas del desarrollo tampoco funcionó muy bien en el Sur. El capital tiende a desplazarse de un país rico a otro país rico, y no de un país rico a uno pobre. Las instituciones internacionales, que intentan compensar esa situación con préstamos y subsidios, descubren para su frustración que más capital no produce frecuentemente un mayor bienestar social.

³ Véase King y Levine (1994); Easterly (2001a, Capítulo 3).

⁴ Véase Easterly (2001a, 47-53) para un buen resumen de lo que llaman la «sorpresa de Solow».

Las visiones de la acumulación de capital como «píldora mágica» perduran, a pesar de todo, incluso en los debates académicos⁵. Sin embargo, el consenso ha llevado a destronar al capital como píldora mágica⁶. Hoy, la mayoría estarían de acuerdo con Hoff y Stiglitz (2001, 428, 389) en que «la insuficiencia de capital debe considerarse un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo».

Hoff y Stiglitz (2001, 389) resumen el impacto de lo que ellos llaman «la economía moderna» en el estudio del desarrollo con una simple afirmación: «El desarrollo no puede verse ya principalmente como un proceso de acumulación de capital, sino que debe verse como un proceso de cambio organizativo». Ésta es una de las formas de hacer ondear la bandera del giro institucional, pero no captura totalmente el alcance del cambio. Además de las organizaciones, también están involucradas la cultura y las normas. El papel del poder en la configuración de las estructuras organizativas y la cultura es esencial.

Existe una multitud de «institucionalismos» que definen diversamente qué son las «instituciones»⁷. En estas páginas sólo podemos estudiar un pequeño subgrupo de la totalidad de esas variedades⁸. Lo que es esencial en ese argumento es desplazar el centro de atención hacia las instituciones, lo que introduce una gama de nuevas consideraciones en el análisis del desa-

⁵ Entre los distintos esfuerzos por defender la idea de que la acumulación de capital es la clave para el crecimiento, véase Jorgenson et al. (1987), DeLong y Summers (1993), Kim y Lau (1994; 1995) y Young (1995).

⁶ King y Levine (1994, 286) concluyen que «...existe poco apoyo para la visión de que el fundamentalismo del capital debería guiar nuestra agenda de investigación y nuestro Consejo sobre políticas públicas... las diferencias internacionales en capital per cápita explican muy poco las diferencias en producción por persona entre países; y el crecimiento de la reserva de capital explica poco el crecimiento en la producción entre países. Es más, mientras que la proporción de inversiones en relación con el producto interior bruto se encuentra asociada sólida y robustamente con el crecimiento económico, existen pocas razones para creer que ello constituya una prueba de que aumentar la inversión produzca un crecimiento más rápido. De hecho, los resultados recientes indican lo opuesto. El crecimiento económico es el que causa la inversión y el ahorro, y no a la inversa». Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996) concluyen que «pruebas formales e informales que usaron sólo ratios de inversión fija como variables independientes proporcionan pruebas de que el crecimiento económico antecede a la formación de capital, pero no existe ninguna prueba de que la formación de capital aumente el crecimiento económico. Por tanto, la causalidad parece moverse en una única dirección, del crecimiento económico hacia la formación de capital». Barro (1997) está de acuerdo, al igual que Lin y Lee (1999). La interpretación de Easterly (2001a, 40) de esas pruebas es que el aumento de la acumulación de capital no es ni necesario, ni suficiente, para explicar las altas tasas de crecimiento. Hoff y Stiglitz (2001, 428) defienden que las pruebas sugieren que «una escasez de capital parece ser un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo». Véase Meier y Rauch (2000, Capítulo 3).

⁷ Chang y Evans (2001, 1) ofrecen la siguiente definición genérica: «Las instituciones son modelos sistemáticos de expectativas compartidas, presunciones dadas por hecho, normas aceptadas y rutinas de interacción que tienen fuertes efectos en la configuración de las motivaciones y el comportamiento de conjuntos de actores sociales interconectados».

⁸ Para un estudio general y algunos otros «institucionalismos» dentro y fuera de la economía, véase Hodgson (1998; 2000).

rrollo. Las preferencias individuales dependen de las creencias y las expectativas arraigadas en las concepciones culturales compartidas. Deben también tomarse en cuenta las relaciones entre agentes económicos que se basan en lealtades e identidades compartidas, y que no se pueden reducir fácilmente a la búsqueda de simples fines materiales. El cambio tecnológico configura los incentivos y éstos se ven configurados a su vez por el cambio tecnológico. La teoría del desarrollo se convierte en un «nuevo mundo feliz»*, lleno de concepciones intrigantes, pero incómodas.⁹

Impulsar el estudio del desarrollo en la dirección de un «nuevo mundo feliz» probablemente no era la finalidad que tenían presente la mayoría de los teóricos que elaboraron el giro institucional. Aumentar la consistencia y la elegancia de las formulaciones teóricas existentes, y conseguir predicciones más acordes con las observaciones empíricas, sí era su finalidad. El giro institucional fue un subproducto. La «nueva teoría del crecimiento» es un ejemplo de ese proceso.

La nueva teoría del crecimiento

La nueva teoría del crecimiento¹⁰, que en los últimos veinte años se ha convertido en una parte identificable en los debates teóricos convencionales acerca del crecimiento, se inició a partir del argumento de Solow de que el «cambio tecnológico» era el que permitía explicar la mayor parte del crecimiento, pero fue más lejos haciendo que la producción de nuevas ideas fuera «endógena». La aparición de nuevas ideas productivas («la tasa de cambio tecnológico»), en vez de explicarse como algo exterior a los modelos de crecimiento económico, se veía como algo dependiente de los incentivos económicos, que a su vez se encontraban determinados por los contextos institucionales.

En principio, las implicaciones que traía consigo la nueva teoría del crecimiento eran optimistas. Subyacente a ese optimismo se hallaba la simple idea de que la lógica deprimente de los rendimientos decrecientes, que limita las perspectivas de las estrategias para el desarrollo basadas en la maquinaria y otros tipos de capital físico, no eran de aplicación a las

* En inglés, «brave new world». Adopto la traducción más conocida con la que se identifica la expresión, que procede de la traducción de la obra homónima de Aldous Huxley, en la que se describe una sociedad futura feliz en la que la vida y la muerte de sus habitantes está condicionada por un programa de organización social que determina incluso cuando deben morir. (N. del T.)

⁹ De nuevo, Hoff y Stiglitz (2001, 396) capturan el espíritu de la transformación involucrada, cuando afirman que en la «teoría económica moderna, los elementos fundamentales “profundos” de la teoría neoclásica, que son las preferencias y la tecnología, son endógenos en sí ...».

¹⁰ Véanse Romer (1986; 1990; 1993a; 1993b; 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, Capítulos 3, 8, 9).

ideas. Las ideas son bienes «no rivales»* que pueden usarse simultáneamente por cualquier número de personas a un mismo tiempo. Una vez que se ha creado una idea o fragmento de conocimiento útil (por ejemplo, el diseño perfecto de una trampa mejorada para ratones), el coste de usarla de nuevo es esencialmente igual a cero. Por tanto, los rendimientos crecerían proporcionalmente a la mayor repetición de su uso, sin producirse incrementos correspondientes en los costos (Romer 1993a, 63). Las nuevas ideas que impulsen una mayor tasa de cambio tecnológico pueden conducir a un crecimiento mayor, aun cuando las personas sean incapaces de redirigir su ingreso del consumo hacia el ahorro. Los rendimientos crecientes de las ideas pueden compensar los rendimientos decrecientes de los otros factores de producción¹¹.

En abstracto, las consecuencias para el Sur Global parecerían ser incluso más optimistas. Ya existe, después de todo, una monumental reserva de ideas productivas disponible en el Norte. A primera vista, llevarlas al Sur Global parece fácil. Si pudieran insertarse esas ideas de una manera eficiente en los procesos productivos en el Sur, debería producirse un crecimiento rápido. Las posibilidades optimistas son más fáciles de ver si nos fijamos en el conjunto de ideas que se ha identificado tradicionalmente como «tecnología», que serían las ideas que transforman los procesos físicos de producción. Estas clases de ideas son, en principio, más fáciles de traspasar de un país a otro, haciendo que se incrementen las reservas de ideas productivas en los países pobres y, por tanto, sus tasas de crecimiento. Puesto que la tecnología, en estricto sentido, puede incorporarse en las máquinas industriales, crea la posibilidad de que la inversión extranjera directa o la importación de bienes de capital por las empresas locales puedan generar rendimientos crecientes al facilitar el transporte de las ideas. Las ideas también pueden «filtrarse», es decir, ser imitadas por actores distintos a sus propietarios, generando externalidades positivas dentro de un país y entre países.

* Un bien «no rival» no es un bien público, aunque en algunos textos se traduzca así. Un bien «no rival» es un bien cuyo consumo por un individuo no impide la posibilidad de que otro lo disfrute en igual cantidad. Un ejemplo obvio sería tomar el sol. En cambio, en estricto sentido consideramos «bienes públicos» aquel conjunto de bienes que, siendo susceptibles de apropiación, quedan fuera del comercio por decisión del Estado para el disfrute de todos los ciudadanos. Se prefiere la literalidad de la traducción, que también se usa en algunos textos de economía. (N. del T.)

¹¹ Sigue siendo importante no extrapolar el potencial de crecimiento generado por el carácter no competitivo de las ideas y convertirlo en una presunción general acerca de las tasas de retorno crecientes del capital (definido ampliamente). Como la crítica se refiere sólo de los primeros modelos de crecimiento endógenos, en los cuales la producción es una función de la reserva total de capital, y donde la inversión neta es aproximadamente una fracción constante de la producción, cualquier desviación de la presunción de que los retornos del capital son constantes produce predicciones divergentes y poco plausibles, haciendo esos modelos «muy poco sólidos».

A veces las cosas funcionan de este modo y puede observarse un mayor crecimiento. En la mayoría de los casos, sin embargo, la circulación y la utilización de ideas son procesos complicados y difíciles. Obtener beneficios económicos de las ideas depende de ser capaz de articularlas con insumos adicionales, como el capital físico y la mano de obra cualificada, o con otras ideas complementarias¹². Si las perspectivas de obtener rendimientos crecientes dirigen esos insumos adicionales hacia lugares más preparados para usarlos, entonces los pobres quedan atrapados en su situación, a pesar de la aparente movilidad de las ideas.

El caso de la mano de obra cualificada es un buen ejemplo. Las competencias especializadas de los trabajadores son complementos esenciales de la tecnología y los beneficios que se deriven del uso de cualquier competencia concreta es probable que se vean incrementados si están acompañados de la concentración de competencias profesionales que las complementen. Las concentraciones de trabajadores cualificados es probable que atraigan capital. Los trabajadores cualificados desearán probablemente estar en aquellos lugares donde pueden unir sus competencias profesionales a las de otros trabajadores cualificados¹³. Todo esto juega en contra de los países pobres, que padecen tres males: para comenzar, tienen menores concentraciones de trabajadores cualificados; sus trabajadores cualificados tienen la tendencia natural a desplazarse a países más ricos en los que los beneficios que obtengan a cambio de sus habilidades sean mayores; y los ciudadanos que deciden seguir viviendo en su país natal tienen menos incentivos para invertir en formación laboral que los trabajadores de los países ricos.

Hay en todo esto otros problemas que son igual de evidentes. Si las ideas son activos económicos, sus propietarios intentarán hacer todo lo posible por mantener el control de los beneficios que generan las ideas. Puesto que los propietarios se concentran en los países ricos del Norte, en la medida en que tengan éxito en mantener control sobre sus ideas, los beneficios terminarán regresando allí. Cuando el aspecto esencial del problema giraba en torno a los rendimientos decrecientes del capital físico, la expectativa de que las tasas de crecimiento convergieran era razonable. Cuando esa atención se dirige ahora hacia las ideas, los países que tienen acumulada una mayor reserva de ellas es probable que crezcan más deprisa que aquellos que tienen reservas más pequeñas. De hecho, una de las ventajas que tiene la nueva teoría del crecimiento en comparación con el fundamentalismo del capital es que permite entender mejor el fracaso de los países pobres en alcanzar el nivel de vida de los ricos¹⁴.

¹² Cfr. Easterly (2001a, 150-151).

¹³ Véanse Kremer (1993); Hoff y Stiglitz (2001), Apéndice A; Easterly (2001, 155-160).

¹⁴ Para un reciente análisis de la persistencia de la diferencia en ingresos entre el Norte y el Sur, véase Arrighi, Silver y Brewer (2002).

Al presentar una concepción más compleja de por qué es difícil que los pobres «alcancen» el nivel socioeconómico de los ricos, la nueva teoría del crecimiento ha dirigido su atención hacia las cuestiones institucionales, aunque la contribución de la nueva teoría del crecimiento al giro institucional es más fundamental. Una vez que se piensa que el crecimiento depende esencialmente de las ideas, y que éstas no son un factor exógeno, sino el resultado de acciones hacia futuro de agentes económicos que responden a incentivos, los acuerdos institucionales se convierten en un elemento esencial para determinar cuál será la tasa de crecimiento. El hecho de que las instituciones no sólo moldeen los incentivos para generar nuevas ideas, sino que puedan verse en sí mismas como constituidas esencialmente por «ideas», completa la lógica que ata la nueva teoría del crecimiento al giro institucional.

Las instituciones y las ideas

La mayoría de los teóricos del desarrollo estarían de acuerdo en que el género de ideas más influyente para poder explicar por qué algunos países se desarrollan y otros quedan estancados no son las «tecnologías» asociadas con los cambios en los procesos físicos de producción, sino más bien las concatenaciones más complejas de ideas que forman las estructuras de las organizaciones y las instituciones. En el nivel más simple, las ideas incorporadas en las instituciones abarcan desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales de operaciones de las franquicias de McDonald's, las normas procedimentales del Congreso o las universidades. Puesto que todas esas ideas son «no rivales», lo cual es una característica esencial de las «ideas», las tasas de retorno que generan crecerán con la expansión de su aplicación.

El potencial de generar beneficios a partir de las tecnologías institucionales es más evidente cuando observamos los beneficios de las tecnologías organizativas en las empresas. Al haber desarrollado un sistema de ideas organizativas, Walmart, McDonald's o Starbucks pueden usarlo para generar beneficios en miles de lugares esparcidos por todo el mundo. El manual organizativo tiene la misma característica de «no rivalidad» que tienen los planos de una carretilla; el coste adicional de que mucha gente use el plano al mismo tiempo es trivial. Estos tipos de «tecnologías organizativas» pueden ser tan poderosos a la hora de producir beneficios como las ideas tecnológicas convencionales que nos vienen más fácilmente a la mente como ejemplos, como pueden ser los sistemas operativos de los computadores MSDOS o Linux.

Todavía más fundamentales son las ideas institucionalizadas que operan a nivel de la sociedad en su conjunto, como las normas administrativas, las normas jurídicas y otros mecanismos para la gobernanza. Son ideas

en sí mismas, pero también generan los incentivos (o fracasan a la hora de crearlos) para la producción de nuevas ideas de todo tipo, y, por tanto, ayudan a determinar la tasa general de crecimiento. Son lo que Romer (1993c) llama «metaideas». El análisis institucional de Douglas North (1981, 1986, 1990), al defender que la calidad de las ideas que se incorporan a estos tipos de instituciones para la gobernanza proporcionan las mejores explicaciones históricas de las tasas diferenciales de crecimiento, coincide con la nueva teoría del crecimiento que impulsa el giro institucional aun más en la dirección del análisis sociopolítico.

Uno de los principales efectos que tiene la contribución de North es hacer que la política pública institucional sea un factor determinante esencial para el crecimiento. En la nueva teoría del crecimiento, las políticas públicas institucionales son parte de las ecuaciones para el crecimiento, porque las variables políticas pueden influenciar los incentivos de los agentes económicos para desarrollar nuevas ideas¹⁵. En el análisis de North, las características políticas de las instituciones hacen algo más que crear incentivos. Terminan incorporándose a las presunciones y al comportamiento de los actores económicos con una tenacidad que les hace persistir en los «camino ya recorridos», es decir, en los procedimientos utilizados en el pasado para adoptar decisiones y actuar. Los «marcos institucionales» que North considera que son «el determinante subyacente del funcionamiento a largo plazo de las economías» (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar «un orden normativo». Esos marcos institucionales incluyen normas y costumbres informales junto a reglas y procedimientos formales. El alcance de un «orden normativo» va más allá de la garantía de los derechos de propiedad mediante el castigo al uso de la fuerza y el fraude. Incluso si nos limitamos a los aspectos más relevantes de los «marcos institucionales» para el crecimiento económico, como pueda ser proporcionar garantías predecibles para los derechos de propiedad, el marco necesario involucra una combinación compleja de legitimación, aprendizaje social y poder coercitivo.

La versión de North del institucionalismo histórico, como la nueva teoría del crecimiento, sigue siendo convencional en un importante aspecto: el crecimiento del ingreso, estimado mediante índices de mercado, continúa siendo la medida fundamental del desarrollo. A pesar de las generosas declaraciones acerca de la importancia de otros fines sociales y políticos, estos últimos siguen siendo secundarios, e implícitamente se subordinan a la medida fundamental del ingreso. El pleno florecimiento del giro institucional depende de poder escapar de esta visión restrictiva. El enfo-

¹⁵ Así, por ejemplo, la posibilidad introducida por Barro (1991) de usar la tasa de asesinatos como una variable en una ecuación de crecimiento, sin temor de que se le acuse de haberse convertido en un científico político.

que de la capacidad de Amartya Sen es el mejor ejemplo de una lógica que permitiría escapar de ese enfoque limitador.

El enfoque de la capacidad¹⁶

Sen define «capacidades» como el conjunto de cosas valoradas por una persona que ésta podría realizar probablemente. El rango de capacidades es enormemente variado, y abarcaría el acceso garantizado a una alimentación adecuada o la posibilidad de ser un participante respetado en la vida comunitaria, entre otras cosas. En conjunto, las capacidades definen el grado en el cual la gente puede «llevar el tipo de vida que valora y que tienen buenas razones para valorar» (Sen 1999a, 18).

La contribución del enfoque de la capacidad es en realidad dos contribuciones inseparablemente interconectadas. La primera, es que ese enfoque es el esfuerzo más elegante y efectivo, entre una serie larga de intentos, de que la economía convencional tenga en cuenta la proposición de que mejorar las capacidades humanas es la única medida legítima del desarrollo y que el crecimiento del ingreso es sólo una medida intermedia, correlacionada imperfectamente con la verdadera finalidad del desarrollo¹⁷. Al mismo tiempo, el enfoque de la capacidad argumenta convincentemente que la deliberación democrática no es sólo un método factible para orientar los esfuerzos por expandir las capacidades humanas, sino que es el único método justificable¹⁸.

La mayoría de los economistas reconocerían probablemente que la expansión de las capacidades humanas es el fin último del desarrollo. En lo que diferirían con Sen es en la convicción de que, mientras los indicadores de salud, educación y otros similares, como los derechos civiles y la seguridad, son todos importantes, no existe ninguna manera de sopesarlos y calcularlos de tal manera que proporcionen un instrumento que permita comparar un cierto nivel general de utilidad o de bienestar dentro comunidad con otro, ni a lo largo del tiempo dentro de una sola nación, ni entre naciones. Por tanto, la mejor (y realmente la única) medida general efectiva que tendríamos para valorar la expansión de las capacidades es el crecimiento del ingreso real¹⁹. Lo que separa a Sen de los demás es su negativa a aceptar esa afirmación. Sen argumenta que los ingresos reales son una medida analíticamente inadecuada para comparar niveles de bienestar

¹⁶ Esta sección se basa fuertemente en Evans (2002). Véase también Evans (2003).

¹⁷ Véase, entre otros muchos esfuerzos tempranos, Streeten (1994). Véase también Stewart y Deneulin (2002) para una comparación del enfoque de la capacidad con otros esfuerzos diferentes por «destronar el producto interno bruto».

¹⁸ Para resúmenes sobre el tema de la elección social en el trabajo de Sen, véase Sen (1995; 1999a; 1999b).

¹⁹ Para una convincente exposición de este punto de vista, véase Srinivasan (1994).

(1999a, 79-80), y que los esfuerzos utilitaristas por reducir el bienestar a «una única cosa buena [el ingreso real] que tendría un carácter homogéneo» son igualmente inadecuados²⁰.

La negativa de Sen a aceptar los ingresos reales como la «única cosa buena» capaz de proporcionar un reflejo adecuado de la existencia de desarrollo colocaría la cuestión de la elección pública de alternativas en el corazón de «aquello que realmente es el desarrollo»²¹. Para que funcione el enfoque de la capacidad, debe ser posible llegar a sopesar legítimamente las diferentes capacidades. De ello se deduce que «existe una fuerte razón metodológica para subrayar la necesidad de asignar explícitamente un peso en términos valorativos a cada uno de los diferentes componentes de la calidad de vida (o del bienestar) y abrir a la discusión pública y al escrutinio crítico el peso asignado a cada capacidad» (1999a, 81). En otras palabras, «una comprensión adecuada de aquello que son las necesidades económicas, de su contenido y su fuerza, exige discusión e intercambio de ideas» (1999a, 153)²². El enfoque de la capacidad conlleva un proceso político que es «democrático», en el sentido profundo de una participación deliberativa continua de la ciudadanía. Tener mejores instituciones no sólo mejora nuestra capacidad de conseguir los fines establecidos por la teoría económica (como ocurre en la nueva teoría del crecimiento). Las instituciones deliberativas para la adopción de decisiones son el único medio de definir adecuadamente cuáles podrían ser los fines deseados del desarrollo²³.

Después de Sen, resulta difícil resucitar como síntesis suficiente de los fines económicos de la sociedad la agregación anónima de intercambios

²⁰ La posición de la capacidad no niega los beneficios del crecimiento del ingreso. La riqueza y el ingreso son, como lo explica Sen (1999a, 14), «medios generales admirables para conseguir una mayor libertad de llevar las vidas que valoramos justamente». Al mismo tiempo, la concentración testaruda en el crecimiento del ingreso a nivel social puede llevar consigo ciertos sacrificios que harían que las oportunidades de la mayoría de la población para desarrollar una variedad de capacidades se viera perjudicada. En sociedades altamente desiguales, en las cuales el crecimiento del producto interno bruto refleja primariamente el crecimiento de los ingresos del 20% más rico, y en las que las elites son hostiles a la inversión pública en bienes colectivos como la salud y la educación, la traducción del aumento del ingreso nacional en otras cosas que la gente tiene «buenas razones para valorar» no puede considerarse como algo dado por hecho. Brasil se concentró, con bastante éxito, en el crecimiento del ingreso durante la segunda mitad del siglo XX, pero los padres pobres, cuyo principal fin es mantener vivos a sus hijos recién nacidos, están mejor todavía en Kerala (India) que en Brasil (cfr. Sen 1999, 21-24, 43-49).

²¹ Cfr. Sen (2001).

²² El prerrequisito para estos argumentos es la capacidad de Sen de ir más allá de los elegantes «teoremas de la imposibilidad» de Arrow (1951; 1963) (véase la nota del traductor en p. 284), al mostrar que adiciones modestas a la base informativa sobre la cual se realizan las elecciones sociales, e incluso comparaciones interpersonales parciales de utilidad, por ejemplo, son suficientes para hacer posible la escogencia social.

²³ El ejercicio de realizar elecciones sociales es también en sí mismo una oportunidad de ejercitar una de las más importantes capacidades entre todas, la capacidad de escoger. Como lo explica Sen (1999, 291), «los procesos de participación deben comprenderse como partes constitutivas de los fines del desarrollo en sí mismos».

individuales a través del mercado, o los análisis tecnocráticos y jerárquicos de las necesidades²⁴. En la medida en que los modelos de desarrollo asumían que las preferencias debían considerarse exógenas, y evitaban las cuestiones relativas a la elección pública, tenía sentido una definición tecnocrática de los medios necesarios para conseguir un fin plausible, que en la práctica significaba el crecimiento de los ingresos reales. Aunque «determinar cuáles son las verdaderas preferencias» era lógicamente anterior a imaginar cómo poder conseguir las, no existía ninguna forma de comenzar siquiera a imaginarse cuál podría ser el significado de «verdaderas». El argumento convincente y elegante de Sen de que «verdaderas» significa que se ha llegado a ellas mediante «un debate público abierto» cambia la naturaleza del argumento. Determinar los mecanismos institucionales concretos para que pueda celebrarse un «debate público y abierto» se convierte en el principal problema del desarrollo.

De la misma forma que la nueva teoría del crecimiento convirtió el cambio tecnológico y la creación de ideas en algo de lo que debía ocuparse la economía desde dentro (en lugar de considerarse convenientemente como algo exógeno), el enfoque de la capacidad hace del proceso de formación de preferencias colectivas algo inevitablemente endógeno²⁵. Las preferencias terminan siendo no sólo los resultados endógenos de acuerdos institucionales, sino un tipo particular de acuerdo institucional, concretamente uno que promueve el debate público, y el intercambio viene caracterizado como el *sine qua non* de la formación legítima de preferencias.

El enfoque de la capacidad cambia el objeto de la discusión hacia las instituciones que facilitan las elecciones acerca de cuáles son los fines del desarrollo. Coloca las instituciones donde se producen las decisiones colectivas en el centro de cualquier teoría económica sobre el desarrollo y no únicamente en las teorías políticas y sociales acerca del desarrollo. Si reflexionamos sobre ello, tiene sentido. Dani Rodrik (1999) llega a la misma conclusión partiendo de una visión epistemológica diferente²⁶. La capacidad de las comunidades y de las sociedades para definir sus fines es ciertamente el tipo más básico de tecnología institucional. Sin ella, la adquisición de otras técnicas institucionales es improbable que dé frutos. Si se acepta este hecho elemental, crece automáticamente el desafío para aquellos que intentan desarrollar el giro institucional.

²⁴ Ello no quiere decir que las burocracias y los mercados sean irrelevantes. Cada uno de ellos tiene un gran papel a la hora de proporcionar las bases de información de las cuales depende «el ejercicio de la escogencia social» exigido por el enfoque de la capacidad.

²⁵ Sen no es, naturalmente, el único en abandonar las preferencias exógenas. Véase Hoff y Stiglitz (2001). Véase también Bowles (1985) para un desarrollo interesante de la idea de preferencias endógenas.

²⁶ Rodrik (1999, 19) argumenta que deberíamos «pensar las instituciones políticas participativas como el fin de las instituciones que estimulan y agregan el conocimiento local y, por lo tanto, que ayudan a construir mejores instituciones».

LOS DESAFÍOS DEL GIRO INSTITUCIONAL

Una de las razones por las cuales los ideólogos y los políticos encargados de elaborar las políticas públicas se abrazan al fundamentalismo del capital es que sus prescripciones de política pública son consistentes con la estructura global existente del poder económico. El presupuesto teórico de que los flujos de capital son la clave para aumentar el bienestar es profundamente congruente con las preferencias de aquellos que controlan el capital y que los convierten en la preocupación por excelencia de la política del desarrollo. El giro institucional amenaza esa congruencia. Sus implicaciones para la política pública son complejas y a menudo ambiguas. Llama la atención acerca de las formas en las cuales los intereses de los poderosos pueden entrar en conflicto con aquellos de los ciudadanos ordinarios, especialmente en los países pobres. Aquí, sin embargo, nuestra más inmediata preocupación es otro de los efectos del giro institucional. Supone un reto para los científicos sociales de campos distintos a la economía y que han afirmado tradicionalmente estar orientados por una visión institucional. Ese reto les obliga a enfrentarse a las nuevas perspectivas que provienen de la economía con el fin de demostrar cómo sus enfoques pueden ayudar a resolver algunas de las dificultades creadas por el giro institucional.

La naturaleza del desafío se ilustra aquí mediante tres ejemplos sobre cuestiones planteadas por el giro institucional que son básicas para la teoría, la política y las políticas públicas del desarrollo. Primero, se presentan algunas de las implicaciones más inquietantes que tiene la nueva teoría del crecimiento, y que derivan de las consecuencias que tiene concentrarse en el poder económico de las ideas para la concentración global del ingreso y para las preferencias institucionales de aquellos que tienen importantes intereses como propietarios de ideas. A continuación, se considerarán brevemente las consecuencias pesimistas que tiene para la evolución de la gobernanza económica la visión «no funcionalista» de North de las instituciones básicas. Finalmente, se exploran posibles desarrollos del enfoque de la capacidad que tienen consecuencias para la desigualdad y la gobernanza.

Las ideas y la desigualdad

La nueva teoría del crecimiento coloca el análisis de las instituciones para la gobernanza en el centro de los análisis del crecimiento, incluso de los más economicistas. Al mismo tiempo, predice un papel cada vez más importante para un grupo concreto de actores económicos. Estos actores, que podrían ser llamados (siguiendo a Negroponte 1996) empresarios «que usan la tecnología del *bit*»²⁷ (empresarios tecnológicos, de aquí en adelante,

²⁷ En el original en inglés, «bit based». La traducción «tecnológico» refleja el espíritu. Se prefiere «empresario tecnológico» a «empresario de la tecnología» porque la primera expresión pone énfasis en la orientación de su actividad, más que en su producción concreta (Coca-Cola es una empresa que usa medios tecnológicos avanzados, pero nadie diría estrictamente que «vende» tecnología). (N. del T.)

por simplicidad), son corporaciones empresariales cuyos activos más importantes son las «colecciones de códigos binarios, más que las colecciones de átomos», lo que equivale a decir que son más importantes las ideas o las imágenes que las máquinas o los recursos naturales. Estos empresarios tecnológicos tienen ventajas y preferencias institucionales características, que son ambas potencialmente problemáticas.

Las posibilidades excitantes de crecimiento generadas por los rendimientos crecientes de las ideas se ven ejemplificadas al máximo en la expansión de los imperios económicos tecnológicos. Al mismo tiempo, cuando el crecimiento se basa en la tecnología de la información, la ausencia de un argumento sobre el predominio eventual de las deseconomías de escala permite que las tendencias hacia la concentración de ingresos y de poder económico escapen al control de «las fuerzas del mercado». Puesto que el poder político no puede aislarse realmente del poder económico, ello implica aumentar la desigualdad política y económica simultáneamente.

Liberados de los obstáculos planteados por las deseconomías de escala habituales que proceden de la dependencia del capital físico, y consecuentemente no constreñidos por las curvas de costos en forma de «U» que son la columna principal de los equilibrios competitivos, aquellos cuyos activos primarios consisten en ideas e imágenes están en una posición envidiable. Los empresarios tecnológicos pueden gozar de rendimientos crecientes incluso con un único producto, siempre y cuando se expanda el alcance de su mercado. La posibilidad de rendimientos que se incrementan indefinidamente con el tamaño de los mercados no se aplica únicamente a la «tecnología», como el sistema operativo MS DOS, sino a las ideas e imágenes de una manera más general, a cualquier cosa, desde la fórmula de la Coca-Cola a la imagen de Mickey Mouse o la de Michel Jordan realizando un mate durante un partido de baloncesto²⁸. Las «externalidades de red», y lo que podrían llamarse «externalidades culturales», magnifican los efectos de los rendimientos crecientes. Los incentivos para asegurarse «la ventaja del primer jugador en mover» y de «capturar»²⁹ a los consumidores son muy grandes. Todo ello magnifica las posibilidades para la concentración

²⁸ Una vez que el número de mis amigos que usa MS Word pasa de un cierto punto, tengo que comenzar a usarlo para poder comunicarme con ellos, incluso cuando mi valoración personal sea que es un producto inferior a otros. Los beneficios de Bill Gates aumentan en consecuencia. Igualmente, una vez que mis amigos deciden que Slate, una sección dentro del telediario, proporciona el enfoque más interesante de las noticias, mis opiniones se valorarán menos salvo que pueda relacionarlas con las defendidas en Slate, valore o no esa posición desde mi punto de vista individual.

²⁹ Cfr. Williamson (1975; 1985); Arthur (1990; 1994).

del ingreso y el poder mucho más allá de lo que sería concebible en una economía basada en la producción física de simples bienes tangibles³⁰.

Nada de lo anterior niega la espectacular promesa de crecimiento que reside en la generación y explotación de nuevas ideas para mejorar el bienestar de los ciudadanos comunes en los países ricos y pobres³¹. Ni tampoco niega el hecho de que los empresarios de las tecnologías de la información deberían, en principio, tener interés en contextos institucionales que fomentarán la generación de ideas. Sin embargo, lo que sugiere esta perspectiva es que los intereses en la producción de ideas se encuentran siempre acompañados de intereses igual de poderosos dirigidos a apropiarse de los beneficios que producen las mismas. Como nos sugieren las luchas entre Norte y Sur por los derechos de propiedad intelectual, es el Sur al que se le exige que fortalezca las instituciones garantes de la propiedad, mientras sufre los plenos efectos de la distribución inequitativa de los derechos de propiedad existentes.

Este análisis sugiere que las ampliaciones globales de la protección de los derechos de propiedad del Norte es más probable que exacerben las desigualdades existentes actualmente, en lugar de solucionarlas, y subraya la importancia de construir instituciones que sean capaces de compensar la cara inequitativa del crecimiento basado en las tecnologías de la información. Se pueden imaginar dos clases de respuestas institucionales. La primera, es que se pueden construir instituciones para la gobernanza capaces de constreñir las tendencias inequitativas. Alternativamente, se podría permitir que aumentara la desigualdad, pero se prestaría una mayor atención a los medios que permitirían compensar los efectos políticos, sociales y económicos negativos, o la desigualdad creciente. Sin embargo, si nos movemos del campo de lo deseable al de lo probable, la predicción de la dirección del cambio en las instituciones para la gobernanza económica debe comenzar viendo cuál es el programa de acción que tienen los propios empresarios tecnológicos³².

³⁰ Los ejemplos que se usan aquí son obviamente correspondientes a «tipos ideales». La importancia de los activos «de la tecnología de la información» van más allá de los «casos puros» como Mickey Mouse y Windows. La mayoría de las empresas se basan parcialmente en las tecnologías de la información. Bienes de consumo puramente «aislados», por ejemplo, el acero, el algodón, el jabón o las telas, son cada vez más una excepción en lugar de la norma dentro de la economía moderna. Un amplio rango de bienes manufacturados (por ejemplo, los pañuelos Kleenex o los zapatos Nike) depende de las imágenes asociadas a ellos para su rentabilidad, y eso es aún más cierto acerca de los servicios que estén orientados hacia la producción o el consumo. Por tanto, las preferencias de los «empresarios de la tecnología de la información» desempeñan un papel siempre mayor a la hora de definir la racionalidad económica.

³¹ Véase Easterly (2001a, 173-175) para algunos buenos ejemplos.

³² Para un análisis más general de las consecuencias institucionales de la creación de empresas basadas en las tecnologías de información, véase Varian y Shapiro (1998) y Newman (2002).

Incluso cuando los planes nacionales de los países de los que proceden los empresarios de las tecnologías de la información muestran interés en la producción de nuevas ideas, sus programas institucionales internacionales tienen que concentrarse casi inevitablemente en el problema de garantizar la apropiación de los beneficios de esas ideas. Las ideas son más fáciles de robar que los activos tangibles. Además, el grado en el cual la información es «propiedad privada» es a menudo ambiguo (por ejemplo, el genoma humano). Los empresarios de las tecnologías de información necesitan estructuras políticas y jurídicas que dificulten al máximo robar las ideas cuya propiedad ya se ha reconocido y que faciliten la transformación en propiedad privada de las ideas que pudieran considerarse parte de los «bienes públicos comunes».

Los mercados que se ocupan de la información deben estar más intensamente regulados que cualquier otro mercado de bienes homogéneos; si no es así, es extremadamente fácil que los oportunistas, copiando ideas o imágenes, amenacen las tasas de retorno de la inversión³³. La importancia vital de la regulación de los mercados «libres», que incluirían los esfuerzos agresivos de Estados Unidos por impedir que los empresarios del Sur hagan copias piratas de *Titanic* o de Windows, o también la orden judicial de cerrar Napster, nunca ha sido más clara que en la economía global contemporánea³⁴.

El desarrollo de instituciones que detengan más efectivamente el robo de ideas e imágenes es la mitad defensiva del programa político de las tecnologías de la información. La otra mitad expansiva de ese programa implica ampliar la definición de cuáles ideas e imágenes pueden ser objeto de propiedad privada. Transformar ideas que previamente se consideraban parte de los «bienes públicos» naturales o culturales en propiedad privada es una estrategia obvia para generar nuevos activos y beneficios. El proceso es especialmente grave cuando lo que se transforma en un derecho de propiedad es la naturaleza. La variedad compartida de semillas, producto de miles de años de experimentación por comunidades de productores agrícolas anónimos, sufre una transformación aún mayor para convertirse en

³³ Los bienes cuyo valor se basa primordialmente en la transformación física más que en las ideas, en la acomodación real de átomos más que de bits, evidentemente pueden ser también objeto de copia. Pero las ganancias potenciales disminuyen en relación al valor de la idea que contienen. A diferencia de las copias piratas de Windows, es probable que cueste más producir «copias piratas» de un Ford familiar que lo que cuestan los originales.

³⁴ Desde la óptica política convencional, la idea de «libre» comercio incluye automáticamente los derechos de propiedad intelectual como parte del presupuesto de que «libre» aplica obviamente no sólo al comercio «legal», pero como indican las controversias recientes sobre la inviolabilidad de los derechos de patente en relación con los medicamentos para la curación del sida, las definiciones de ilegalidad son construcciones que están siempre en proceso de reconstrucción. Inversamente, el comercio de bienes cuya producción viola las normas medioambientales o laborales podría también considerarse un comercio en bienes «ilegales».

propiedad privada. En un ejemplo más extremo, se patenta el nombre de «arroz basmati» para que un empresario particular se pueda apropiarse de los beneficios de la reputación que tiene por su sabor. Al igual que para proteger los derechos establecidos de los activos intangibles, la transferencia efectiva de ideas de una esfera pública que no puede ser objeto de apropiación al terreno de la apropiación privada requiere una estructura jurídico-administrativa poderosa y organizada a nivel mundial.

Los empresarios tecnológicos tienen preferencias en los campos de las normas, la cultura y las costumbres, como las tienen en relación con las estructuras jurídico-administrativas. La homogeneización de las preferencias de consumo entre los distintos mercados y regiones del mundo maximiza el tamaño del mercado en el que pueden obtener beneficios una idea o una imagen dadas. Puesto que la mayor parte del mercado para bienes de consumo está ya localizado en los países ricos, la homogeneización se presenta generalmente como un intento por expandir los modelos de consumo de los países ricos hacia otros lugares.

Las estrategias corporativas dirigidas a crear demanda para sus bienes, que se derivan de esta lógica, chocan directamente contra el modelo deliberativo de formación de preferencias defendido por Sen. Por mucho que un individuo reflexione cuidadosamente sobre sus necesidades y preferencias, lo hace dentro de un contexto de cultura e información que está fuertemente configurado por «imperios» tecnológicos como los de Coca-Cola y MTV³⁵. Estos imperios dedican inmensos recursos a construir medios efectivos de difusión de determinados gustos y a atribuir valor a modelos de consumo que se basan en las ideas e imágenes que controlan.

Desde el punto de vista de los ciudadanos del Sur global, la homogeneización implica una doble pérdida. Primero, sean cuales sean las preferencias que surgen de sus propias experiencias y visiones del mundo, es improbable que éstas se vean refrendadas en los mensajes globales que asignan valor a determinados bienes, servicios y prácticas. Segundo, como señala Sen, «el ser relativamente pobre en una comunidad relativamente rica puede impedir que una persona pueda realizar ciertas “actividades” fundamentales (como participar en la vida de la comunidad) y puede afectar los recursos personales necesarios para respetarse uno mismo» (1991a, 71). En la medida en que los empresarios tecnológicos tienen éxito en difundir en todo el mundo los estándares de consumo de los países ricos, todas las personas en el Sur Global, excepto los ciudadanos más ricos, se convierten en «relativamente pobres dentro de una comunidad rica»; mucho más pobres de lo que serían si pudieran establecer sus estándares de consumo a través del debate abierto y del intercambio basado en sus propias experiencias y recursos.

³⁵ Cfr. Sen (1999a, 240), que observa que «el sol no se pone en el imperio de Coca-Cola o MTV».

Al prestar nuestra atención a las consecuencias institucionales del dominio de las empresas tecnológicas globales, el giro institucional permite ver un grupo crucial de desafíos a la estrategia y la política pública para el desarrollo. Esta atención deja también claro que las cuestiones relativas al poder y a las políticas públicas deben ocupar un lugar esencial en cualquier respuesta que se dé frente a estos desafíos. La relevancia fundamental de las cuestiones relativas al poder se ve reforzada aún más cuando se estudian las implicaciones que se derivan de la versión de Douglas North del nuevo institucionalismo.

La inercia y el bloqueo como problemas para las instituciones de la gobernanza

Las consecuencias ambivalentes que se derivan del hecho de colocar el papel económico de las ideas en el centro de la teoría del desarrollo son incluso más preocupantes cuando las ideas en cuestión se incorporan a las instituciones básicas para la gobernanza. Las instituciones dependen de las expectativas mutuamente compartidas. Cualquier conjunto de expectativas compartidas concede una fuerte ventaja frente a los que no las tienen, al limitar la incertidumbre acerca de cómo se comportarán otros actores. Bardhan (2001, 276) resume elegantemente la idea: «... existe una tasa de retorno creciente cuando se adopta una forma institucional concreta: cuanto más se adopta, más atractivo y conveniente es para los demás seguirla, debido a las externalidades de red y a las ligadas a la existencia de infraestructuras, los efectos de la coordinación y el aprendizaje, y las expectativas de adaptación».

Todo ello estaría bien si existieran razones convincentes que permitieran creer que la aparición de instituciones sigue una lógica «funcionalista» (es decir, que las instituciones para la gobernanza únicamente predominarán sobre otras posibilidades competidoras cuando sean más «eficientes» a la hora de aumentar el bienestar general). Sin embargo, North es explícito al rechazar la idea de que algún proceso automático de carácter funcionalista pueda garantizar la aparición de formas institucionales más eficientes. Es también totalmente plausible (Bardhan 1989; 2001; Pierson 1997) la posibilidad de que existan instituciones que sean perjudiciales para el desarrollo a largo plazo, que emerjan por razones que tengan poco que ver con cualquier tipo de «eficiencia» general o de «beneficio social», y que terminen «enquistándose» en el tejido social (Arthur 1990; 1994).

Una vez que las instituciones arraigan, es probable que perduren incluso si tienen efectos negativos de largo plazo sobre el desarrollo, expulsando la posibilidad de que aparezcan concepciones institucionales más

eficaces³⁶. Librarse de instituciones malas es probablemente la parte más difícil a la hora de desarrollar otras nuevas. Ello es cierto incluso en el improbable caso de que los beneficios de las instituciones existentes no favorezcan más una base política que otras. Si las instituciones existentes proporcionan beneficios diferenciados a una parte de la sociedad, que en consecuencia adquiere un interés creado especial en su mantenimiento, entonces el problema se agrava aún más. Si ese segmento de la población cuenta con un poder superior en relación con otros grupos, lo que es bastante probable, aunque no axiomático, el problema todavía es más difícil de solucionar.

Como señala Robinson (1997), incluso las transformaciones institucionales que mejorarían el crecimiento y expandirían los ingresos potenciales de las elites políticamente dominantes es probable que se rechacen si esos cambios implican una disminución de su poder político relativo. Por ejemplo, los terratenientes, cuyo estatus y poder político en las sociedades agrarias depende de su control desproporcionado sobre el principal activo productivo en esas sociedades, la tierra, son el ejemplo más obvio. Incluso cuando se les prometen mayores ingresos apoyándose en las proyecciones de una mayor productividad mediante una dispersión del control de la producción agrícola, es improbable que consideren que se compense con ello la probabilidad de que tengan un menor poder político (lo que eventualmente terminará amenazando su capacidad de obtener ingresos, con independencia de cuáles sean las garantías que se les ofrezcan)³⁷.

La perspectiva de North subraya la relevancia primordial de la política al destacar las instituciones efectivas, tanto en el sentido positivo de que, para la gobernanza, tales instituciones efectivas requieren una legitimidad política sólida, como en el sentido negativo de que los intereses creados plantean obstáculos poderosos a la creación de los marcos institucionales necesarios para mejorar la productividad o el bienestar. La búsqueda de agentes sociales y de procesos políticos que tengan la capacidad de generar cambios institucionales se hace incluso más esencial para la teoría del de-

³⁶ En la medida en que es posible imaginarse que un componente importante del «marco institucional» que gobierna las sociedades individuales se genera a nivel global –como en la visión de John Meyer (1987), dominada por las «líneas occidentales»–, el problema se hace todavía más difícil. Cuando las instituciones para la gobernanza se generaban en sociedades concretas, era posible contar historias en las cuales la presión hacia una mayor «adecuación» institucional partía de una competencia darwinista entre distintas sociedades. En la medida en que la importancia creciente de las normas y las instituciones para la gobernanza económica obliga a los participantes en la economía política globalizada a conformarse con un modelo de «monocultivo institucional», al menos en lo que se refiere a las principales normas políticas y económicas, la diversidad de marcos institucionales que se necesitan para poder escoger desaparece, incrementando el escepticismo original de North en relación con las conexiones entre la supervivencia institucional y la «adecuación al entorno» (Cfr. Evans 2004; 2003; Grief 1994).

³⁷ Véase Bardhan (2001, 278-79).

sarrollo y el reto de empezar nuestro trabajo intelectual a partir de lo pensado por North comienza a parecerse sorprendentemente al reto hacerlo a partir de Sen.

Las posibilidades institucionales para ampliar las capacidades³⁸

Si una de las contribuciones del giro institucional es aclarar las razones por las cuales el cambio institucional podría seguir direcciones que frustrarían los fines del desarrollo, su otra función debería ser generar nuevos «imaginarios» institucionales que expandieran nuestras definiciones de desarrollo. El enfoque de las capacidades de Sen tiene esa función. Sen nos presenta una visión de la política para el desarrollo contrafáctica, al defender convincentemente la factibilidad y la necesidad de instituciones deliberativas auténticas que permitan que las opciones entre distribuciones posibles de la riqueza y las estrategias de crecimiento sean «democráticas», en el sentido profundo de ser producto de una continua participación deliberativa —aun si es confusa— de la ciudadanía en el establecimiento de las prioridades económicas.

La pregunta es: ¿cómo llegamos a partir de las configuraciones institucionales existentes a algo que esté más cercano a las formas deliberativas de gobernanza económica que propone Sen? Un esfuerzo integral por construir un camino político plausible está más allá de la finalidad de este ensayo, pero es pertinente indicar, aunque sea parcialmente, algunas de las direcciones que podrían tomar esos esfuerzos. Se indicarán dos. La primera podría denominarse «el intento de equilibrar el terreno cultural», y la segunda «la creación de capacidad colectiva para la expansión de la propia capacidad».

El problema de la parálisis en el terreno cultural ya se ha discutido. Como se indicó, los esfuerzos de los individuos y de las comunidades por hacer que sus opciones de consumo sean consistentes con la «clase de vida que valoran» (Sen 1999a, 18) tienen lugar en un terreno culturalmente predeterminado, en el que los imperios corporativos tecnológicos dedican inmensos recursos y capacidades para reconfigurar las preferencias de los ciudadanos. La diversificación de las fuentes de información y de las imágenes que recibe el ciudadano deberían considerarse un bien público esencial. Apoyar la expansión de las oportunidades para la discusión y el intercambio públicos es una inversión igual de importante si se quiere nivelar el terreno cultural. Ambas cosas mejorarían la capacidad de las personas para «escoger el tipo de vida que valoran justamente». Actualmente, los recursos y el apoyo institucional dedicado a este tipo de nivelación son escasos y poco sistemáticos. Incluso nuestras teorías de qué constituiría

³⁸ Esta sección se basa especialmente en Evans (2002).

un terreno nivelado están subdesarrolladas. La mayoría del análisis del desarrollo orientado culturalmente combina la denuncia del poder de la estructura cultural global existente (tanto pública como privada) con la celebración de la cultura «local» o «indígena»³⁹. Las estrategias institucionales plausibles que nivelarían el terreno cultural para la gran mayoría de los ciudadanos del Sur Global que viven en entornos urbanos dominados por el mercado están ausentes.

La importancia de aumentar la capacidad colectiva para expandir la propia capacidad es también obvia. Obtener la libertad para hacer las cosas que tenemos buenas razones para valorar es algo que rara vez podemos conseguir individualmente. Requiere costumbres públicas que legitimen la protesta y las luchas colectivas. Depende de organizaciones que trasciendan los intereses provincianos y primarios. Sin colectividades organizadas como sindicatos, partidos políticos, consejos municipales, grupos de mujeres, etc., la democracia queda vacía de contenido con demasiada facilidad y el «capital social» creado en las familias y las comunidades se vuelve también con demasiada facilidad provinciano y excluyente.

Existe, naturalmente, un trabajo académico inmenso y variado sobre el desarrollo de las capacidades colectivas. Una tendencia se concentra en los procesos de decisión colectiva en el nivel de las organizaciones y las pequeñas comunidades, como los estudios sobre participación⁴⁰ y acción colectiva⁴¹. Una corriente separada, pero que refuerza la anterior, es la floreciente obra académica sobre «capital social»⁴². Tal vez la clase más intrigante de manifestaciones institucionales sea la que se engloba bajo la rúbrica de «democracia deliberativa», que parte de una premisa similar a la de Sen, y establece que el proceso de decisión colectiva debe ser un proceso de «planificación conjunta, solución de problemas y elección de estrategias», en el que se involucre a los ciudadanos ordinarios, y en el cual «las estrategias y las soluciones se articularán y forjarán a través de la *deliberación* y la *planificación* con otros participantes» (Fung y Wright 2003)⁴³.

El mismo tamaño y alcance de toda esta obra académica podría considerarse un indicador esperanzador. Incluso las instituciones globales para

³⁹ Cfr. Escobar (1995).

⁴⁰ Véanse Korten (1980); Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992).

⁴¹ Por ejemplo, Ostrom (1990; 1995). Este trabajo también se conecta con otro tipo de estudios que no se considera normalmente parte de las obras académicas sobre «desarrollo», como es el trabajo sobre asociaciones secundarias, como el de, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995), y el trabajo sobre movimientos sociales y movilización social. Véase también MacAdam, Tarrow y Tilly (2001).

⁴² Por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997).

⁴³ Fung y Wright la llaman «gobernanza participativa empoderadora». Para otros debates acerca de cómo podría funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990).

el desarrollo, especialmente el Banco Mundial,⁴⁴ están intrigadas con estas ideas, y han producido un conjunto expansivo de trabajo empírico que demuestra la eficacia del capital social y de la «participación» en el nivel de los proyectos para el desarrollo⁴⁵. Kanbur y Squire (2001, 215), por ejemplo, defienden que «los defensores del desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora la ejecución del proyecto»⁴⁶.

Al defender que la elección de alternativas que se basen en una discusión e intercambio genuinamente públicos no es sólo posible, sino esencial para el desarrollo, Sen establece nuevos fines. Para cumplir con esos fines se requiere encontrar medios posibles que superen los obstáculos a la transformación institucional que tan persuasivamente nos presenta la perspectiva del Norte. Existen indicios prometedores a partir de los cuales poder construir ese camino, pero gran parte del trabajo todavía está por hacerse.

LA CONSTRUCCIÓN A PARTIR DEL GIRO INSTITUCIONAL

El giro institucional es un elemento firmemente presente en el curso futuro de la teoría del desarrollo. La acumulación de capital seguirá siendo un elemento esencial del crecimiento económico, pero la política del cambio institucional se ha convertido en el nuevo punto de partida para la teoría del desarrollo. En el corazón del programa político favorable al cambio se encuentran las teorías acerca de cómo construir instituciones capaces de vincular la distribución de recursos y la organización de la producción al «intercambio y la discusión públicos» reales entre los ciudadanos comunes. Lo que hace que este programa político constructivo sea estimulante es que contradice el carácter actual de la gobernanza económica y también las preferencias probables de los poderosos.

Las consecuencias de las teorías que nos proporciona el giro institucional son plenamente consistentes con las tendencias empíricas observadas en el curso contemporáneo del desarrollo como «globalización». Teniendo en cuenta el contexto de las instituciones existentes para la gobernanza económica, la nueva teoría del crecimiento predice exactamente el tipo de

⁴⁴ Cfr. McNeil (2002).

⁴⁵ Dentro de este género, el trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

⁴⁶ Este cambio no puede destacarse lo suficiente. La «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos implica posibilidades ilimitadas para el ejercicio de la escogencia social. La cuestión acerca de cuánto «empoderamiento» real se genera sigue estando ahí. Cfr. Houtzager y Moore (2003). La receptividad al cambio entre los creadores de políticas públicas globales está lejos de ser universal, como ejemplifica el rechazo al borrador del *World Development Report* (2000-2001), en parte apoyándose en que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento (Wade 2001a y b).

aumento de la desigualdad que observamos hoy, tanto entre regiones como en el interior de un mismo país. Un institucionalismo no funcionalista, inspirado por North, subraya la dificultad de superar la matriz existente de gobernanza para instaurar una que sea consistente con las estrategias de crecimiento igualitario o con las políticas públicas deliberativas del enfoque de la capacidad. Al defender que las elecciones genuinas que se basan en el intercambio y la discusión públicos son teóricamente factibles y esenciales para el desarrollo, el enfoque de la capacidad establece nuevos fines, pero no explica los medios para superar los obstáculos vistos por North.

Al final, ello nos lleva nuevamente a la cuestión de las «oportunidades interdisciplinarias», que hasta ahora estaba implícita en la discusión. Todas las transformaciones intelectuales profundas discutidas aquí se han originado en la disciplina de la economía. Sin embargo, las herramientas analíticas y los presupuestos propios de la disciplina de la economía no proporcionan ninguna «ventaja comparativa» a la hora de explorar sus consecuencias y de responder a los desafíos que presentan. Responder a esos desafíos exige un conocimiento experto del análisis de la organización social y la cultura, es decir, del campo de estudio tradicional de los sociólogos, que deviene fundamental. Las cuestiones acerca de las políticas públicas, el poder y la gobernanza, que se colocan en el puro núcleo del objeto de conocimiento de los científicos sociales, son todavía más esenciales.

Los sociólogos, los académicos de la ciencia política, los historiadores y otros que desean presentarse como portavoces de los enfoques institucionales sobre el desarrollo no se pueden esconder por más tiempo detrás de la excusa de que el predominio intelectual de las teorías económicas construidas a partir de individuos aislados y de mercados autorregulados no les deja ningún espacio viable para la exposición de sus ideas a las otras disciplinas. Ni tampoco pueden los economistas interesados en el análisis institucional afirmar que la marginalización en el interior de su disciplina les impide su participación en los debates sobre la teoría del desarrollo.

Las quejas de que la esfera de la política y de las políticas públicas continúan dominadas por teorías pasadas de moda siguen siendo legítimas. De hecho, eso es lo que cabría esperar dada la correspondencia de esas teorías con las preferencias de los poderosos. Sin embargo, esas quejas no son una excusa que justifique el fracaso a la hora de explotar el espacio teórico que el giro institucional ha puesto a nuestra disposición. Los avances creativos en la columna vertebral del análisis económico del desarrollo han creado ese espacio al presentarnos fórmulas que son teóricamente más complejas y mucho más fundamentadas empíricamente. Ojalá esos esfuerzos continúen al mismo ritmo, pero es esencial una respuesta complementaria, igual de creativa, por parte de otras disciplinas y perspectivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelman, Irma y Cynthia Morris Taft (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1994). «Income Distribution, Political Instability and Investment». *Working Paper 4486, National Bureau of Economic Research (NBER)*, Cambridge.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994). «Distributive Politics and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 109(2), 465-90.
- Arrighi, Giovanni, Beverly J. Silver y Benjamin Brewer (2002). «Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide». Manuscrito no publicado, Johns Hopkins University, Department of Sociology.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- _____ (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En NBER (ed.). *The Rate and Invention of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action and Institutional Economics». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- _____ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (1991). «Economic Growth in a Crosssection of Countries». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 407-444.
- Benhabib, Seyla (ed.) (1996). *Democracy and Difference; Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bertola, Giuseppe (1993). «Factor Shares and Savings in Endogenous Growth». *National Bureau of Economic Research Working Papers*, 3851. Cambridge MA, NBER.
- Biacchi, Gianpaolo (2003). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997). «Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction». *American Economic Review* 87(2), 32-37.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1995). «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia». *World Bank Economic Review* 9.

- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?» *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76
- Bowles, Samuel (1985). «Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions». *Journal of Economic Literature*. 36(1), 75-111.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bourguignon, François (1995). «Comment on 'Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?'». Ponencia en la conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire (1995). «Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues». Ensayo preparado para la Conferencia del FMI sobre *Income Distribution and Sustainable Growth*, Banco Mundial, Washington DC, 1-2 de junio.
- Calhoun, Craig (ed.) 1992. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Chang, Ha-Joon (2001). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2000). «The Role of Institutions in Economic Change». Ensayo presentado en la conferencia *The Other Canon and Economic Development*, Oslo, Noruega, 14-15 de agosto, 2000.
- Chenery, Hollis, John H. Duloy et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Chong, Alberto y Jesko Hentschel (1999). *Bundling of Basic Services, Welfare and Structural Reform in Peru. Development Research Group and Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, DC: World Bank.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-427.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57(2), 259-287.
- _____. (1996). «A New Data Set Measuring Income Inequality». *World Bank Economic Review* 10(3), 565-91.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____. (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Evans, Peter (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52.
- _____(2003). «Além da “Monocultura Institucional”: Instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias* (5), 20-63.
- _____(2002). «Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen’s *Development as Freedom*». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-60.
- _____(1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- _____(1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orcamento participativo: Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?» Conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute for Food and Development Policy. Food First Development Report no. 6.
- Fraser, Nancy (1997). «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy». En *Justice Interruptus*. New York: Routledge.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Galor, O. y J. Zeria (1993). «Income Distribution and Macroeconomics». *Review of Economic Studies* 60, 35-52.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». Reunión anual de la *American Political Science Association*, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glewwe, Paul, Michele Gagnolati y Hassan Zaman (2000). «Who Gained from Vietnam’s Boom in the 1990’s». *Policy Research Working Paper* 2275. Washington, DC: World Bank
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- _____(1994). «Three Normative Models of Democracy». *Constellations* I.
- _____(1989) (1991). *The Theory of Communicative Action* (2 vol.). Boston: Beacon Press.

- _____. (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-163.
- _____. (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- _____. (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (2000). *Evolution and Institutions: On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*. Cheltenham, UK, y Northampton, MA: Edward Elgar.
- _____. (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P. (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *The Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- _____. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- Isaac, Thomas T. M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.
- Isaac, Thomas T. M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts and the Expansion of IMF Conditionality». Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- _____. (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5, New York and Geneva.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [<http://www.g24.org/g24-dp6.pdf>]
- Khoo, Lawrence y Benjamin Dennis (1999). «Inequality, Fertility Choice and Economic Growth: Theory and Evidence». *Development Discussion Paper* n. 687. Cambridge MA: Harvard Institute for International Development.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.

- Kim, Jong-II y Lawrence Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-292.
- _____(1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economies* 8, 235-271.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-292.
- Korten, David C. (1980). «Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach». *Public Administration Review* 40(5), 480-511.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-575.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (1997). «Income Distribution, Investment and Growth». *Development Discussion Paper* 596. Cambridge MA, Harvard Institute for International Development.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2(3), 318-324.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northhampton, MA: Edward Elgard.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives* 8 (4), 20-25.
- McNeil, Mary. 2002. «Engaging the Poor.» *World Bank: Development Outreach* (Winter).
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (1987). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En John W. Meyer, George M. Thomas, Francisco O. Ramirez y John Boli (eds.). *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us*. New York: Oxford University Press.

- _____ (1994). «The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects». *Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series, no. 1*. Washington, DC: The World Bank.
- Negroponte, Nicholas (1996). *Being Digital*. New York: Vintage Books.
- Newman, Nathan (2002). *Net Loss: Internet Prophets, Private Profits and the Costs to Community*. College Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21 (8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (1995). «Incentives, Rules of the Game and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, DC: The World Bank .
- _____ (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Panizza, Ugo G. (1999). «Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data». *IADB Working Paper*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review*, 84, 600-621.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics». *Working Paper no. 7, Program for the Study of Germany and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Pozzobono, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Pritchett, Lant (1996). «Where Has All the Education Gone?». *Policy Research Working Paper 1581*, Policy Research Department, World Bank Washington, DC.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Wellbeing in the World 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Przeworski, Adam y Susan Stokes (eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- _____ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?». *Economic Letters* 61, 73-77.
- Robinson, James A. (1997). «Theories of 'Bad' Policy». *Policy Reform* 3, 1-46.

- Rodrik, Dani (1999). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ponencia presentada en la conferencia del FMI *Second-Generation Reforms*, Washington DC., 8-9 de noviembre.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- _____. (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». En *Proceedings of the 1992 World Bank Annual Conference on Economic Development*. World Bank: Washington, DC.
- _____. (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-573.
- _____. (1993c). «Economic Growth». En David R. Henderson (ed.). *The Fortune Encyclopedia of Economics*. New York: Warner Books.
- _____. (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98, 171-102.
- _____. (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyn Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Sarel, Michael (1997). «How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence». *IMF Working Paper*, 97/152, Washington DC, International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- _____. (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-378 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- _____. (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso inaugural del presidente].
- Solow, Robert (1994). «Perspectives on Growth Theory». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 45-54.
- _____. (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-320.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, 238-243.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo presentado para la *UNCTAD X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*. Bangkok, Tailandia.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-237.

- Streeten, Paul, Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30(4), 23-34.
- UNDP (2000). *Human Development Report, 2000*. New York and London: Oxford University Press.
- _____(1999). *Human Development Report, 1999*. New York and London: Oxford University Press.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University 40.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____(1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Varian, Hal R. y Carl Shapiro (1998). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-137.
- _____(2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-1441.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- _____(1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- _____(1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (August), 641-680.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz, 2001. «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].

CAPÍTULO 7

El papel de las instituciones en el cambio económico

Ha-Joon Chang y Peter Evans

INTRODUCCIÓN

Las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. En las sociedades modernas están representadas normalmente por organizaciones coordinadas investidas de autoridad, como pueden ser la administración pública y las sociedades mercantiles, que cuentan con normas formales, y que poseen la capacidad de imponer sanciones coactivas¹. Todo el mundo reconoce que las instituciones son fundamentales para el cambio económico, como también lo son para el mantenimiento del equilibrio económico. Sin embargo, a pesar del resurgimiento en los últimos veinticinco años del pensamiento «institucionalista», dentro y fuera de la economía, todavía estamos lejos de contar con una teoría satisfactoria de las instituciones y sus efectos económicos.

Este artículo pretende impulsar la reflexión sobre las instituciones y el cambio económico. La insatisfacción acerca de los enfoques existentes sobre las instituciones es una de las razones de nuestro empeño². El canon dominante en la economía, que se apoya fuertemente en conceptualizaciones del cambio económico que facilitan la representación matemática elegante, ha caído en una falsa parsimonia* que reduce su capacidad para com-

¹ En este momento debemos enfatizar en que a pesar de la falta aparente de coordinación centralizada para su funcionamiento, el mercado es también una institución que se apoya en un conjunto de reglas formales e informales que determinan sus límites, los participantes y los términos en los que se participa. Para una discusión más detallada, véase Chang (2000b).

² Nos hemos centrado en las instituciones públicas para la gobernanza, en parte porque es ahí donde es más evidente que el canon convencional carece de una perspectiva institucional adecuada. Sin embargo, a pesar de los numerosos trabajos sobre la teoría de la firma y sobre las instituciones financieras, la necesidad de un enfoque institucional más apropiado también se aplica al corazón de las economías reales y financieras. Véase Kregel y Burlamaqui (2000).

* El término «parsimonia» se utiliza aquí en el sentido que puede verse en los textos de filosofía de la ciencia. Enunciado por el filósofo medieval Guillermo de Ockham (u Occam), y conocido también como «navaja de Ockham», estipula que las explicaciones económicas de los fenómenos deben preferirse sobre aquellas complejas: «La pluralidad no debe postularse sin necesidad». (N. del T.)

prender los principales cambios de las estructuras económicas. Pero también las explicaciones «institucionalistas» convencionales tienden, o bien a reducir las instituciones a sus consecuencias funcionalistas en términos efficientistas, o bien a convertirlas en reflejos puramente instrumentales de intereses creados. Nuestro objetivo es superar esa visión «superficial» de las instituciones y dirigirnos hacia un enfoque «denso», que reconozca el papel fundamental de la cultura y las ideas, de un lado, y el papel constitutivo de las instituciones, de otro, en la configuración de las distintas maneras en que los grupos y los individuos definen sus preferencias.

Nuestros esfuerzos están motivados también por la convicción de que una comprensión más fundamentada de los principales cambios en la economía política global es esencial por razones prácticas y teóricas. La economía global de nuestros días deja mucho que desear. A pesar de los cantos triunfales a la nueva «eficiencia» de los mercados globales que oímos desde el canon dominante, las tasas de crecimiento aún no se han recuperado lo bastante como para alcanzar a las de la «Edad de Oro del capitalismo» que precedió a la globalización (1950-1973). Más preocupante es que el crecimiento que se está produciendo es extremadamente inequitativo, del tipo de crecimiento que divide a las sociedades, proporcionando a una pequeña minoría de los ciudadanos del mundo grandes ganancias a expensas de activos sociales, culturales y ecológicos que son irremplazables desde el punto de vista de la gran mayoría. Es igual de preocupante la volatilidad creciente de los nuevos mercados globales, especialmente de los financieros.

La preocupación sobre los resultados negativos asociados con los modelos actuales de la globalización y el empeño intelectual por reemplazar las ideas superficiales acerca de las instituciones por otras más densas son dos caras de la misma moneda. Las perspectivas intelectualmente inadecuadas de las instituciones conducen en la realidad a malas políticas y a resultados negativos para el bienestar social. Se perjudica a la gente porque los científicos sociales y los creadores de las políticas públicas no comprenden correctamente las instituciones. Sólo un análisis institucional, concebido de manera amplia, puede proporcionarnos unas bases teóricas que nos permitan una reestructuración seria de la globalización. No asumir la responsabilidad del esfuerzo por construir un análisis de ese tipo sería irresponsable, con independencia de cuán difícil pueda ser producir incluso una versión modesta y preliminar de esa teoría.

El esfuerzo de este capítulo se construye a partir de dos estudios de caso, bastante específicos, pero también muy estratégicos, de instituciones que tienen un papel central en la constitución del cambio económico: el ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano, y la ambigua aparición de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como institución para la gobernabilidad global. La finalidad es usar estos estudios de caso para

ilustrar las perspectivas teóricas que se van a desarrollar y, al mismo tiempo, presentar algunas afirmaciones de fondo sobre las causas y las consecuencias del cambio institucional que deberían, en principio, tener aplicación más allá de esos casos.

Antes de comenzar con los estudios de caso, se presentan las preocupaciones generales conceptuales en la Sección 2. En esa sección se defenderá que un enfoque institucional debe hacer dos cosas. La primera tarea es desarrollar una visión más adecuada de cómo las instituciones condicionan el comportamiento y los resultados económicos. La propuesta es que para construir una teoría que tenga esas características, debemos apartarnos de la visión tradicional de las «instituciones como restricciones», centrándonos en lugar de ello en las instituciones como instrumentos que *permiten* obtener ciertos fines que requieren coordinación supraindividual y, lo que es aún más importante, en las instituciones como *constitutivas* de los intereses y de las visiones del mundo de los actores económicos.

La segunda tarea es desarrollar una manera más sistemática y general de comprender cómo se forman y se transforman por sí mismas las instituciones a lo largo del tiempo. De nuevo, aquí nuestra finalidad inicial es ir más allá de los modelos «superficiales» y economicistas del proceso que domina el discurso actual sobre las instituciones. Ni la visión funcionalista, en la que aquello que existe debe ser «eficiente» o sino no existiría, ni la visión instrumentalista, en la que las instituciones se crean y cambian para reflejar los intereses definidos exógenamente de los poderosos, son explicaciones adecuadas; ello no significa negar que ambos factores sean importantes en la evolución institucional. En lugar de ello, defenderíamos lo que llamamos una perspectiva más «culturalista» (o tal vez gramsciana) en la que el cambio institucional depende de una combinación de proyectos culturales e ideológicos, basados en intereses particulares (en los que las visiones del mundo pueden conformar los intereses y viceversa). En términos simples, cambiar las instituciones requiere cambiar las visiones del mundo que inevitablemente se encuentran detrás de las estructuras institucionales.

Obviamente, combinar una perspectiva que enfatiza el papel constitutivo que desempeñan las instituciones con una perspectiva culturalista acerca de su constitución nos conduce hacia una forma de pensamiento en la cual las instituciones y los actores económicos son mutuamente constitutivos. Ello, a su vez, hace surgir el peligro de imaginar un sistema homeostático autorreferencial. Si, visto de manera simplista, las instituciones conforman las visiones del mundo y las visiones del mundo conforman las instituciones, el resultado sería la parálisis. El truco es entender cómo el proceso de construcción y mantenimiento institucional genera tensiones y contradicciones que obligan al cambio, y cómo los impactos exógenos pueden disparar o redirigir esos procesos. Debido a la carencia de apoyo teórico sistemático acerca de este problema, nos basamos en los dos estu-

dios de caso que siguen esta introducción conceptual inicial para mostrar que nuestras ideas pueden disfrutar de cierta plausibilidad.

Elegimos nuestro primer caso, el Estado desarrollista, porque ese modelo de Estado es una de las instituciones que ha tenido más protagonismo en la reformulación de las trayectorias nacionales del crecimiento económico durante el siglo XX. Nos proporciona un ejemplo clásico de cómo las instituciones son realmente relevantes para el cambio económico. Las teorías económicas usuales no pudieron predecir el ascenso de los países de Asia oriental porque no tenían ninguna base para poder anticipar que la transformación institucional en el sector público pudiera modificar los incentivos individuales y situar a esos países en un camino más dinámico de acumulación industrial. En ese canon no existía lugar para la idea de que mecanismos aparentemente rígidos pudieran orientarse por sí mismos hacia la administración del crecimiento y que, a su vez, éste pudiera modificar las estructuras de incentivos y la visión del mundo de lo que aparentemente era una clase local de empresarios inevitablemente anclados en sus prácticas. El Estado desarrollista, visto desde este ángulo, es un claro ejemplo de la necesidad de dotarnos de un canon alternativo³.

Nuestro enfoque empírico específico se ocupa del Estado coreano, que ejemplifica por excelencia esa forma institucional concreta que es el Estado desarrollista. Ofrecemos un breve resumen de los efectos institucionales que conectaron el Estado desarrollista con el crecimiento económico exitoso, pero en lugar de destacar la aparición del Estado desarrollista y sus consecuencias económicas, que se encuentran ya ampliamente documentadas, preferimos centrarnos en su *declive*. ¿Por qué una institución que ha tenido una efectividad económica semejante es el objeto de ataques políticos, justo cuando está aparentemente en el apogeo de su éxito económico? Más interesante aún: ¿por qué ese ataque tuvo tanto éxito en debilitar la institución?

Nuestra atención principal a la OMC (Sección 4) nos da una oportunidad especialmente prometedora de mirar las consecuencias potenciales que tiene la construcción de nuevas instituciones. Creemos también que el análisis institucional tiene una necesidad específica: la de intentar comprender la dinámica de la globalización. Una teorización efectiva de las configuraciones ideales de las normas globales nos exige preguntarnos: ¿qué tipo de diseño institucional se requiere para poder hacer que funcionen las normas que se han planeado, y qué probabilidad hay de que se construyan esas instituciones? La valoración del funcionamiento actual de la economía política global requiere también un componente institucional. Por consiguiente, ¿cómo crean las organizaciones de gobierno que ya se

³ Y ello ha resultado, efectivamente, en una modificación importante, aunque no suficientemente profunda, en nuestra opinión, del enfoque dominante sobre el desarrollo económico y el papel del Estado en él, como puede verse, entre otros, en World Bank (1993, 1997).

han instaurado a nivel global los procesos de elaboración de las normas y sus mecanismos de cumplimiento?

Los estudios de caso sobre el Estado desarrollista y la OMC se complementan el uno al otro, teórica y sustantivamente. Sustantivamente, las preguntas acerca de cuál es el tipo de división del trabajo que existe, y cuál es el que debería existir para administrar la economía global entre los Estados nacionales y las organizaciones internacionales es un tema muy controvertido. El canon dominante tiene una sencilla regla para esa pregunta y es que las normas uniformes, «aplicadas objetivamente», son la clave de la eficiencia global. Los esfuerzos por desarrollar estrategias económicas distintas, como podría ser el Estado desarrollista, deben y serán castigados por «el mercado». Sin «creer ciegamente» en esa hipótesis, asumimos también que la comprensión del contexto global es esencial para entender la evolución del Estado desarrollista. Por otro lado, la OMC es, después de todo, una organización asociada, cuyos miembros son los Estados, y su funcionamiento se moldea a imagen de las viejas ideas de soberanía nacional. Mirar las esferas global y nacional nos demuestra de manera mucho más efectiva la relevancia de un enfoque institucional para comprender la economía política global contemporánea.

Teóricamente, estudiar el Estado desarrollista y la OMC nos da la oportunidad de mirar procesos muy diferentes de cambio institucional. El examen del declive del Estado desarrollista nos permite plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué tipo de procesos conducen a que una institución bien establecida sea objeto de ataques y transformada? ¿Son cambios en los intereses de sus bases políticas, o cambios en la ideología o en la visión del mundo, o se debe simplemente a circunstancias externas? O, si se producen cambios en esos tres lugares, lo cual es más probable, ¿cómo encajan entre sí esos elementos? Estudiar la OMC nos permite preguntarnos a su vez: ¿cómo se conciben nuevas instituciones? ¿Qué determina la forma que toman? E igual de importante, ¿cómo la creación de una nueva institución transforma los intereses y las ideologías de sus bases políticas?

Estos dos casos considerados conjuntamente nos presentan una variedad de temas en cuanto a la posibilidad del éxito de una gobernanza global (o de su fracaso) para la economía política contemporánea. Después de haberlos analizado se volverá en la última sección a temas más generales, teóricos y prácticos (Sección 5). En la práctica, la pregunta será cuáles son las consecuencias de las trayectorias institucionales que se han descrito para el funcionamiento de la economía política contemporánea. En concreto, se explorarán sus consecuencias para la posibilidad de cambiar los modelos actuales de crecimiento global a fin de que tomen un camino más equitativo. Teóricamente, la pregunta es qué sugieren estos casos en términos de hipótesis generales relativas a la función que desempeñan las instituciones y a cómo cambian. Por último, se realizan algunas reflexio-

nes acerca de las perspectivas existentes de construir una alternativa institucional real al canon dominante actualmente.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL: TRES VISIONES DE LAS INSTITUCIONES

En esta sección se presenta el marco conceptual general para entender la naturaleza y los cambios en las instituciones, que permitirá comprender los debates que se presentan en las secciones siguientes. Se comienza por subrayar las limitaciones que tiene el conceptualizar las instituciones como *restricciones*, y se continúa defendiendo que deben verse, no sólo como *facilitadoras*, sino también como *constitutivas* de las preferencias y de las visiones del mundo de sus bases políticas. Luego se presentan las teorías críticas del cambio institucional, que creen que los factores conducentes al cambio institucional son únicamente consideraciones de eficiencia o de consecución de los propios intereses, que contrasta con la posición que aquí se defiende y que está ligada a una perspectiva cultural de las instituciones.

Los economistas cuyo pensamiento predomina hoy no piensan normalmente acerca de las instituciones, pero cuando lo hacen, las ven como «restricciones» al libre mercado que crean «rigideces» ineficientes. Las limitaciones de este enfoque se conocen cada vez más, por lo que no es necesario detenerse en ello aquí.

Lo que sorprende es que esa retórica de las «instituciones como restricciones» también es sostenida por muchos economistas institucionales de la corriente dominante, los llamados economistas neoinstitucionalistas (Douglas North, Oliver Williamson, etc.). Por ejemplo, según North:

Las instituciones consisten en un conjunto de *restricciones* al comportamiento que adoptan la forma de normas y reglamentos, de un conjunto de procedimientos para detectar las desviaciones a las normas y los reglamentos y, por último, de un conjunto de normas morales, para el comportamiento ético que define las líneas dentro de las cuáles *se restringe* la manera en que las normas y reglamentos se especifican y se determina su cumplimiento (North 1984, 8; énfasis agregado).

Naturalmente, la nueva economía neoinstitucionalista (NEI) no se vería como un aporte original si contemplase esas «restricciones» como creadoras simplemente de ineficiencias, como hace la teoría económica dominante. Muchos teóricos de la NEI dicen, de hecho, que las instituciones están ahí únicamente porque mejoran la eficiencia, hasta el punto de incurrir en los errores del funcionalismo. Sin embargo, al usar la retórica de las «restricciones», mantienen aún el mito de que el mercado irrestricto es el orden natural, mientras que las instituciones son reemplazos creados

por el hombre que deberían establecerse (y así lo harán) sólo cuando se rompa el orden natural.

Si queremos alejarnos de la perspectiva de las instituciones como algo «artificial», necesitamos usar una retórica distinta, es decir, ver las instituciones como instrumentos «facilitadores», más que como restricciones. Por ejemplo, podemos conducir más rápido por las carreteras sólo porque existen normas de tráfico que hacen que los individuos conduzcan de una cierta forma. Otro ejemplo sería el de las sociedades mercantiles, que pueden dedicarse a la innovación más agresivamente porque existen derechos de propiedad intelectual que eliminan el temor de que otros agentes en el mercado copien sus ideas y usurpen las ganancias que les corresponden a los innovadores. Y podríamos continuar así.

Ello, obviamente, *no* quiere decir que las instituciones no impongan restricciones. Prácticamente todas las instituciones «facilitadoras» suponen también la imposición de restricciones sobre algunos tipos de comportamiento de algunas personas. En muchos de los casos donde existen problemas de acción colectiva, estas restricciones son «generales» y se aplican a todo el mundo. En esos casos, se colocan restricciones sobre el comportamiento de todo el mundo con el propósito de que colectivamente podamos hacer más cosas, aunque aquí la distribución de las restricciones y los beneficios que se derivan de su existencia pueden variar entre los distintos grupos. Sin embargo, en otros casos, facilitar algo a algunas personas significa imponer restricciones a otras. Por ejemplo, la acción afirmativa permite que ciertos grupos en desventaja tengan una mayor libertad para elegir ocupación, restringiendo correlativamente los comportamientos de los empleadores potenciales a la hora de elegir a sus empleados.

Por consiguiente, cambiar nuestra retórica para usar la dimensión «facilitadora» no significa que estemos negando la naturaleza restrictiva de las instituciones. Sin embargo, hay un importante cambio de perspectiva, porque estamos negando el enfoque implícito en la retórica de las «instituciones como restricciones», que presenta al mercado irrestricto (si es que tal cosa es posible) como el orden natural (lo que nosotros llamamos también la «presunción de la primacía del mercado»)⁴.

⁴ Véase Chang (1997; 2000a; 2000b). En este momento debe destacarse que el hecho de que alguien atribuya primacía institucional al mercado no significa necesariamente que apoye una visión de un Estado mínimo, puesto que la cuestión no es realmente en qué lugar debería colocarse el límite «correcto» entre el Estado y el mercado. Hay muchos economistas que comienzan sus análisis (al menos implícitamente) asumiendo la supremacía del mercado, pero son conscientes de las falencias del mismo y apoyan voluntariamente un margen de intervención relativamente amplio, como también un rango de otras soluciones «institucionales» (véase, por ejemplo, Arrow 1974; Schotter 1985). Ahora bien, que ese no es el problema nos lo demuestran las antiguas economías comunistas y muchos países en desarrollo durante la última década, en los que las reformas neoliberales han fracasado en el desarrollo de economías de mercado viables porque asumieron que los mercados, como instituciones «naturales», comenzarían a desarrollarse una vez que el Estado se retirase y se dismantelaran las instituciones estatales sin necesidad de sustituirlas por otra cosa. Para mayores detalles, véase Chang (2000b, Sección 3.3).

No obstante, existe un tercer enfoque de las instituciones, al que los economistas prestan relativamente poca atención, pero que es esencial en nuestra opinión⁵. Este enfoque ve las instituciones, no sólo como facilitadoras o restrictivas, sino también como «constitutivas»⁶. Ello se debe a que todas las instituciones tienen una dimensión simbólica y, por tanto, inculcan ciertos valores, o visión del mundo, en las personas que se rigen por ellas. En otras palabras, en la medida en que nuestro comportamiento se ve regulado por un conjunto determinado de instituciones, comenzamos a interiorizar los valores encarnados por las mismas, y, como resultado, comenzamos a cambiar nosotros mismos⁷.

Naturalmente, ello no ocurriría si los seres humanos asumieran una actitud instrumental hacia las instituciones y el cumplimiento de las normas, porque en ese caso sólo cumplirían las normas porque serían beneficiosas para ellos (teniendo en cuenta el coste de cumplir con esas normas en términos de oportunidades perdidas, etc.). En esa situación, si alguna vez las personas realizan alguna afirmación o acción, y dicen estar «movidas por valores», estarán sólo poniendo en práctica una «estrategia publicitaria», cínica y manipuladora, dirigida a promover sus propios intereses. Y, de hecho, es lo que se asume implícitamente a menudo sobre las instituciones en la gran mayoría de los trabajos académicos de economía, en los que las mismas se ven como productos de la elección racional de individuos egoístas interesados sólo en obtener beneficios materiales. Sin embargo, si seguimos esta línea de razonamiento, no podemos explicar realmente por qué existen las instituciones en absoluto.

Para comenzar, si todos fuéramos individuos racionales egoístas, con una actitud instrumental hacia el respeto de las normas, entonces existiría una cantidad absurda de fraude e incumplimiento de éstas. Si ese fuera el caso, ninguna institución sería sostenible, porque entonces el costo de controlar las posibles desviaciones y castigarlas sería realmente prohibitivo. No obstante, en una situación como la descrita es cuestionable que pudiera llegar a existir siquiera cualquier mecanismo de control o sanción contra el incumplimiento de las normas, puesto que ese mecanismo sería en sí mismo un bien público (en el sentido de que las personas que no han consagrado sus esfuerzos al control y la sanción de los infractores también se

⁵ Este es el enfoque que adoptan más explícitamente no economistas como Granovetter (1985), Douglas (1986), March y Olsen (1989), Friedland y Alford (1991), Fligstein (1996), Finnemore (1996) y Barnett y Finnemore (1999). Los economistas que adoptan este enfoque, aunque usando lenguajes que difieren parcialmente entre ellos, incluirían a Simon (1983), Hodgson (1988; 2000), Bowles y Gintis (2000) y Chang (2000b).

⁶ Hodgson (2000) caracteriza este enfoque como uno que presupone una «causación reestructuradora desde arriba, de las instituciones hacia los individuos».

⁷ Naturalmente, los seres «originales» son ellos mismos productos de la estructura institucional existente.

benefician de los mejores estándares de conducta producto de esas actividades de control y sanción) y, por tanto, ningún individuo egoísta juzgaría racional gastar su tiempo y recursos en su mantenimiento⁸.

Por tanto, a menos que aceptemos que las personas creen (con distintos niveles de intensidad entre los diversos individuos, como es obvio) en los valores que respaldan las instituciones y que actúan normalmente de conformidad con estos valores, sin necesidad de que exista un control y una sanción continuos, no podemos explicar la existencia de ninguna institución.

Es ocioso señalar que todo lo anteriormente dicho *no* debe interpretarse en el sentido de que las motivaciones de las personas están más o menos determinadas por la estructura institucional. Si no queremos caer en un determinismo estructural irreflexivo, necesitamos aceptar que los individuos también influyen la manera en que las instituciones se establecen y funcionan, como se hace típicamente en los modelos de la NEI. Sin embargo, nuestro enfoque es distinto al de la NEI porque postula una causación de dos vías entre la motivación individual y las instituciones sociales, en lugar de una causación de una vía, aunque creemos que en un análisis final las instituciones son temporalmente anteriores a los individuos (Hodgson 2000).

Estos tres enfoques de las instituciones que hemos presentado de manera breve en los párrafos anteriores no son mutuamente excluyentes por necesidad. No hay ninguna inconsistencia en decir que las instituciones son restrictivas, facilitadoras y constitutivas simultáneamente. Y de hecho, a menos que reconozcamos los tres aspectos en conjunto, nuestro análisis de las instituciones no estará completo, como intentamos mostrar a continuación.

Creación y transformación de las instituciones

Se vean las instituciones como restrictivas, facilitadoras o constitutivas, la pregunta acerca de cómo se transforman es fundamental. Deben reconocerse desde el comienzo el fuerte elemento de la herencia, la inercia y la dependencia de los procesos anteriores en la determinación de las formas institucionales. También las nuevas instituciones se construyen a partir de la materia prima de las instituciones existentes: el Estado desarrollista a partir de las viejas tradiciones burocráticas; la OMC a partir del GATT y así. Los modelos formalistas, que no consideran seriamente el legado institucional y son incapaces de reconocer que las nuevas instituciones son, probablemente y ante todo, adaptaciones de instituciones

⁸ En palabras de Mary Douglas (1986, 27): «Las sanciones colectivas son una forma de acción colectiva».

preexistentes, no pueden ver con claridad el problema. Si queremos entender cómo y por qué entran en declive instituciones concretas, o bajo qué condiciones se crean las oportunidades para renovarlas y reinventarlas, debemos comenzar con una perspectiva general que explique cómo se crean y cambian las instituciones.

Los distintos autores que escriben sobre las instituciones eligen distintas aproximaciones a sus orígenes y cambios, aunque es evidente que una única persona puede sostener un conjunto de perspectivas diferentes sin caer en demasiadas contradicciones. Podemos dividir esas aproximaciones en dos grupos: el de las aproximaciones basadas en la eficiencia y el de las basadas en el interés, con subdivisiones en cada grupo, cada una de ellas con consecuencias políticas y teóricas distintas.

Las aproximaciones basadas en la eficiencia

El nivel óptimo de las instituciones

En la versión más simplista del enfoque sobre el cambio institucional basado en la eficiencia, las instituciones emergerían cuando los mecanismos de mercado fracasaran y no permitieran que se celebraran todas las transacciones que potencialmente podrían mejorar la eficiencia del sistema económico. En esta versión, los agentes racionales maximizadores de la riqueza no desaprovechan las oportunidades de mejorar la eficiencia, y así establecen una nueva institución –por ejemplo, una sociedad mercantil– si con ello se van a incrementar los beneficios del comercio. En esta visión panglossiana*, por tanto, todas las instituciones que existen son eficientes (los ejemplos incluirían los primeros trabajos de Douglass North, Harold Demsetz, Armen Alchian y la «escuela de los derechos de propiedad» de Furubotn y Pejovich, y Yoram Barzel). Además, si no existe una institución que sería capaz de mejorar evidentemente la eficiencia en un determinado contexto, es sólo porque los costes de transacción* involucrados en el establecimiento de esa institución son mayores que los beneficios producidos por la misma, en cuyo caso no merece la pena instaurarse.

* El adjetivo procede del personaje de Pangloss creado por Voltaire en su novela *Cándido*. Es un filósofo y optimista irredento, que piensa que vivimos «en el mejor de los mundos posibles». (N. del T.)

* Los costos de transacción son básicamente los costos en los que debe incurrir un sujeto para poder realizar un intercambio económico. Suelen hacerse equivalentes a los costos de información, puesto que en cualquier transacción económica es la imposibilidad de conocer todos los factores involucrados en el intercambio lo que produce esos costos. Aunque la expresión no fue acuñada por él, suele acreditarse la idea al premio Nobel de Economía Ronald Coase, que escribió dos artículos muy influyentes en el mundo académico, *The Nature of the Firm* (1937), y *The Problem of Social Cost* (1960). Este segundo artículo se puede considerar como la base del análisis económico del derecho. (N. del T.)

Es evidente que, en esta formulación simple, el enfoque descrito no se sostiene por razones teóricas y empíricas. Teóricamente, si una de las razones por la cual se establecen las instituciones es la racionalidad limitada⁹ humana, cuesta creer el argumento de que individuos que no son siquiera capaces de realizar un ejercicio de optimización ordinario con respecto a los costos de los recursos de producción, sean capaces de abordar el ejercicio de «metaoptimización» que implicaría considerar tanto los costos de los recursos de producción como los costes de información (o costes de transacción). Empíricamente, podemos observar muchos ejemplos de instituciones ineficientes, cuya permanencia no es útil para los intereses de nadie.

Como resultado de ello, algunos de los que defienden este enfoque mantienen que, en un determinado punto del tiempo, pueden existir instituciones ineficientes, pero argumentan que estas instituciones serán «descartadas» en un proceso «evolutivo» a largo plazo¹⁰. Sin embargo, también esa versión evolucionista tiene un límite obvio. El problema es que las instituciones no son, por definición, fácilmente maleables (una institución totalmente maleable sería tan útil como no tenerla) y, por tanto, en condiciones ordinarias «el índice de cambio del entorno será superior al índice de ajuste al mismo [de las instituciones]» (March y Olsen 1989, 168). Si ello es así, no puede presumirse que la evolución institucional se desplace en la dirección óptima¹¹.

El reconocimiento de la dependencia del proceso previo

En una visión más compleja del enfoque eficientista de las instituciones, se admite que no todos los cambios institucionales mejoran la eficiencia y que, por consiguiente, muchos de ellos no serán óptimos ni siquiera a largo plazo (de esta forma, el argumento «evolutivo» simplista se rechaza). La razón para ello sería que, según aquellos que apoyan este enfoque (Brian Arthur, Paul David, Joel Mokyr y los demás que trabajan principalmente en cuestiones de tecnología), existe una dependencia del proceso previo en la evolución de las instituciones.

* En inglés, el término es «bounded rationality». Aunque a veces se traduce como «racionalidad acotada», he preferido la otra traducción común de «racionalidad limitada». El término alude, obviamente, a la limitada capacidad humana para plantear y solucionar problemas, y, a partir de él, se realizan varias propuestas que mejoran el modelo de hombre racional que se toma como base en la economía clásica para estudiar el comportamiento económico de los sujetos. (N. del T.)

⁹ Este término fue introducido por Herbert Simon (1983). Simon es el mejor exponente de este enfoque.

¹⁰ El clásico ejemplo sería Alchian (1950). Para una discusión completa de las perspectivas evolucionistas en economía, véase Hodgson (1993).

¹¹ Para una explicación más detallada, véase Chang (1995).

Según esta corriente, algunas instituciones (por ejemplo, las reglas que gobiernan la tecnología) pueden preferirse sobre otras, no a causa de su eficiencia inherente, sino debido a ciertos «efectos» irreversibles de carácter histórico. El mejor ejemplo de ello es probablemente el de las «externalidades causadas por un sistema en red», que da a los primeros actores en intervenir una ventaja en la determinación del cambio social, puesto que la «aptitud evolutiva» se configura a partir de la repetición de un evento (por ejemplo, la competencia entre distintos sistemas operativos para computadores). Otro ejemplo sería el de algunas inversiones fijas que recaen sobre ciertos «activos específicos» físicos, intelectuales y relacionales¹² que presuponen la presencia de ciertas instituciones, y que harían que la eficiencia relativa de las instituciones existentes frente a posibles instituciones alternativas se incrementara, en la medida en que los poseedores de esos activos tienen intereses directos en preservar las ya existentes¹³.

Esta perspectiva nos ha permitido una mejor comprensión del proceso de los cambios institucionales. Sin embargo, al menos en su forma actual, sigue siendo muy «economicista», en el sentido de que el proceso del cambio institucional estaría guiado básicamente por factores tecnológicos y por los individuos cuya actuación se ve determinada por sus cálculos racionales, de carácter puramente «económico» (aunque se admita que los cálculos racionales de los individuos no equivalgan necesariamente a los resultados socialmente óptimos). El problema esencial con este enfoque es que no deja espacio para la agencia humana*, puesto que aquello en lo que creen las personas (en contraste con lo que «deberían» creer, teniendo en cuenta los imperativos tecnológicos) no introduce ninguna diferencia en el proceso de cambio institucional¹⁴.

El reconocimiento del papel de la «cultura»

La versión más compleja del enfoque «eficientista» amplía el argumento e incluye en él la dimensión «cultural», que hace que las visiones del mundo que tienen los distintos agentes humanos sean relevantes. Los proponentes de este enfoque parten del supuesto de que los agentes humanos tienen una racionalidad limitada (un concepto que Williamson y otros teóricos eficientistas «más puristas» reconocen de manera formal, pero que no adoptan realmente en la práctica) y defienden que las instituciones hacen que el mundo complejo sea más inteligible para esos actores, al res-

¹² Se le debe la elaboración del concepto a Williamson (1985).

¹³ Para el desarrollo de esta idea, véase Chang y Rowthorn (1995).

* Véase nota del traductor en p. 142.

¹⁴ Chang y Rowthorn (1995) intentan combinar esta aproximación con lo que aquí llamamos un «enfoque basado en los intereses estructurados de base cultural».

tringir sus opciones de comportamiento, y también al poder confinar su capacidad limitada de atención a un conjunto restringido de posibilidades.

La racionalidad limitada, según esta corriente, hace que sea inevitable que operemos dentro de un «modelo» intelectual del mundo (o un sistema de valores, ideología, visión del mundo o como quiera que deseemos llamarlo) que puede no ser un buen modelo del mundo real, y mucho menos un modelo perfecto. Si los actores asumen una cierta visión del mundo, entonces pueden preferir una institución determinada porque encaja en su visión del mundo (o «valores morales»), aunque pueda no «mejorar la eficiencia» desde un punto de vista «objetivo». De esa forma, queda refutada la conclusión de que las instituciones tienden al funcionamiento óptimo, aunque no en la manera economicista (o guiada por consideraciones tecnológicas) que la segunda versión del enfoque eficientista nos propone.

Algunos de los que están comprometidos con la versión «cultural» del enfoque eficientista van un paso más lejos y argumentan que la visión del mundo que tienen las personas no es independiente de las instituciones bajo las cuales actúan, es decir, que hay una «formación endógena de las preferencias»¹⁵. El argumento es que estas instituciones encarnan ciertos «valores morales» y que las personas, al actuar apoyándose en ciertas instituciones durante un periodo de tiempo, es probable que interioricen esos valores (esto es lo que nosotros llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones).

Debe observarse que, incluso si se tienen en cuenta estos elementos subjetivos (como pueden ser los valores morales o las visiones del mundo), el enfoque sigue estando guiado en última instancia por la eficiencia, sólo que la definición de eficiencia adquiere ahora una dimensión subjetiva. En ese sentido, podemos todavía denominar esta versión como un enfoque eficientista, aunque pueda ser diferente de las versiones más simples de la teoría institucionalista eficientista que hemos discutido con anterioridad¹⁶.

Enfoques basados en el interés

Economía política neoclásica

La versión más simplista de los enfoques basados en el interés que intenta explicar los orígenes de las instituciones y del cambio institucional es la de la economía política neoclásica (como aparece en los trabajos seminales de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler, Ann Krueger, Jagdish Bhagwati, Mancur Olson y Douglass North). El mismo enfoque se puede ver en la versión más cruda de la economía

¹⁵ Véase Hodgson (1988) y Bowles y Gintis (2000).

¹⁶ Véase supra.

política marxista (aquellos que ven al Estado como el comité ejecutivo de la burguesía)¹⁷.

En esta visión, las instituciones son tan sólo instrumentos al servicio de los intereses particulares de grupos que están suficientemente organizados políticamente como para iniciar cambios en las instituciones en la dirección que conviene a sus intereses. La llamada teoría de la búsqueda de rentas propias, de Buchanan, Tullock y Krueger, es un buen ejemplo¹⁸. Esta teoría considera que la defensa de intereses «generales», cuando ocurre, es una consecuencia no buscada.

En este enfoque, se cree que los intereses *no* se encuentran socialmente estructurados, sino que se construyen exógenamente en el nivel individual de la sociedad. Por ello, los grupos de interés no se verían limitados internamente en la definición de sus programas de actuación y procesos de decisión (lo que demuestra ser falso en la realidad)¹⁹.

También, los proponentes de este enfoque creen que las instituciones pueden cambiarse rápidamente, en la medida en que exista una base de poder político que apoye el cambio. En este punto, el enfoque es similar a la versión más simplista del enfoque eficientista del cambio institucional, porque en ambos las instituciones se ven como infinitamente maleables, siempre que exista una buena razón para cambiarlas (sea la «eficiencia» global» o algún «interés» dominante). Es por ello que muchas de las críticas que presentamos contra el enfoque eficientista simplista se pueden aplicar también a este caso.

El enfoque basado en los intereses estructurados

Una versión más compleja del enfoque basado en el interés para explicar las instituciones coincide con el anterior enfoque en que las instituciones *no* cambian debido a consideraciones sobre la eficiencia global, *sino* a causa de intereses sectoriales y, por tanto, se encuentran «inclinadas» hacia ciertos grupos. Sin embargo, en esta versión, los intereses *no* se generan exógenamente, sino que se «estructuran» por las instituciones políticas y sociales existentes. De ahí el nombre dado a este enfoque de: «basado en los intereses estructurados».

En su famosa discusión sobre la aparición del sistema de fábricas en el capitalismo, *What Do Bosses Do?* (¿Qué hacen los jefes?), Stephen Marglin (1974) defiende que son las relaciones de propiedad (capitalista) existentes

¹⁷ Para una revisión crítica de estas obras académicas, véase Chang (1994, Capítulos 1-2) y Stretton y Orchard (1994).

¹⁸ El trabajo representativo de esta teoría es el de Buchanan et al. (1980). Véase nota del traductor en p. 34.

¹⁹ Véase March y Olsen (1989).

las que determinan la causa de que las empresas prefieran formas de organización de corte capitalista por encima de los modelos de empresas gestionadas por los trabajadores, aunque estas últimas pudieran tener ventajas en términos de eficiencia²⁰. Robert Brenner, en su famosa discusión sobre el renacer del feudalismo en Europa del Este, defendió que el mismo impacto exógeno que tuvo la subida de los precios del grano condujo al declive del feudalismo en Europa Occidental, mientras que llevó a su fortalecimiento en Europa del Este, y que ello fue debido a las diferencias entre las instituciones existentes en un lugar y otro (Brenner 1976)²¹. Samuel Bowles y Herbert Gintis, en una serie de artículos recientes, han subrayado que la naturaleza «controvertida» de las relaciones de intercambio en los mercados laborales y de crédito hace que los resultados del mercado sean dependientes de las relaciones de poder existentes²².

El enfoque basado en los intereses estructurados difiere también del enfoque de la economía política neoclásica en el hecho de que no ve las instituciones como algo tan fácilmente maleable como este último. Ello se debe a que los defensores de esta perspectiva piensan que los intereses se estructuran en torno a las instituciones existentes, lo que significa que un cambio en el equilibrio de poder entre los intereses existentes (que es necesario para que se produzca un cambio institucional) no va a ser instantáneo o directo, sino que deberá implicar cambios en la estructura básica institucional.

Enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente

La versión más compleja de la corriente basada en los intereses acerca del cambio institucional puede denominarse el enfoque «basado en los intereses estructurados culturalmente». Los que siguen esta corriente argumentan que no puede existir tal cosa como «intereses objetivos, que puedan entenderse independientemente de la propia comprensión de los actores» (Friedland y Alford 1991, 244). Por tanto, mientras que estos teóricos están de acuerdo con los del enfoque basado en los intereses en que los cambios institucionales están provocados por intereses, argumentan que esos cambios son «simultáneamente transformaciones materiales y simbólicas del mundo», que comprenden «no sólo cambios en la estructura de poder y en los intereses, sino también en la definición de poder y de intereses» (p. 246).

Mientras que los proponentes de este enfoque están de acuerdo con aquellos que creen en la versión más compleja del enfoque eficientista con

²⁰ Pero para una crítica de este argumento desde el punto de vista de la «eficiencia», véase Williamson (1985).

²¹ Para el debate posterior, véase Aston y Philpin (1985).

²² Por ejemplo, Bowles y Gintis (1993; 1996).

respecto a la idea de que las personas interiorizan los valores que encarnan las instituciones, también resaltan el hecho de que «las normas y los símbolos... a veces... son recursos que los individuos, los grupos y las organizaciones manipulan» (Friedland y Alford 1991, 254).

Por ejemplo, Friedland y Alford (1991) explican que, a comienzos del siglo XX, el éxito de los capitalistas estadounidenses en persuadir a la sociedad de que aceptase el estatus (ficticio) de persona jurídica para las corporaciones empresariales fue fundamental para que pudieran establecer la institución de la responsabilidad limitada, que les permitió a continuación realizar gigantescos movimientos de capital mediante el mercado de valores (p. 257). También argumentan que el éxito de los trabajadores de las economías capitalistas avanzadas en hacer que la sociedad en su conjunto aceptase el concepto de derecho al debido proceso para todos los ciudadanos, y hasta la participación de los trabajadores en las relaciones laborales dentro de las empresas privadas, fue lo que les permitió crear procedimientos específicos para la solución de los conflictos laborales (p. 257).

Visto así, los proponentes de este enfoque no ven el proyecto de cambio institucional simplemente como un «proyecto material», sino también como un «proyecto cultural», en el sentido de que los cambios en las instituciones exigen (o, cuando menos, facilitan) cambios en la «visión del mundo» de los agentes involucrados. Una vez que reconocemos la posibilidad de la «manipulación cultural», el papel de la agencia humana se hace mucho más importante que en cualquier otra versión de las teorías del cambio institucional que hemos explicado, puesto que son necesariamente las personas como agentes del cambio quienes interpretan el mundo (aunque sea bajo la influencia de las instituciones existentes) y desarrollan discursos que justifican las visiones del mundo concretas que mantienen. De hecho, no deberíamos olvidar, parafraseando a Marx, que son los seres humanos quienes hacen la historia, aunque puede que no la hagan en los contextos que querrían.

En este caso el contexto es, en realidad, un entramado complejo de contextos, especialmente en un mundo globalizado. Las visiones del mundo de los agentes individuales son conjuntos complejos donde se entrelazan la cultura inmediata de las comunidades y organizaciones, las ideologías nacionales y, como veremos en la discusión sobre el Estado desarrollista, la cultura global, cada vez más presente. Admitiendo la construcción cultural de los intereses, tenemos que reconocer que la economía política debería poseer también una teoría de la cultura, lo que obviamente es mucho pedir. Sin embargo, al introducirse consideraciones teóricas en la discusión sobre el cambio institucional, por primitivas que sean, acerca de la ideología y de la visión del mundo, ello nos permite una mejora cualitativa con respecto a las teorías simples basadas en la eficiencia o en el interés.

EL DECLIVE (Y PREVIO ASCENSO) DEL ESTADO DESARROLLISTA: EL CASO COREANO

Introducción. ¿Por qué surge el Estado desarrollista?

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, un pequeño conjunto de países de Asia del Este se destacan por ser casi los únicos capaces de conseguir cambios significativos en su posición dentro de la jerarquía mundial de las naciones; en una dirección positiva, obviamente. Simplificando, durante el periodo de posguerra las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en Japón, Corea y Taiwán han estado dentro de la franja del 5 ó 6% anuales. Esos índices de crecimiento puede que no parezcan gran cosa, pero debe recordarse que el índice de crecimiento del ingreso per cápita en los principales países capitalistas –hoy en día países avanzados– fue del 1% anual durante la Revolución Industrial (1820-1870)²³.

Este crecimiento sin precedentes supuso una transformación esencial de las economías de Asia del Este, que pasaron de ser países exportadores pobres de materias primas a productores avanzados de bienes manufacturados de alto valor añadido (aun en el caso de Japón, la seda y las materias primas conectadas con el cultivo de la seda eran el principal producto de exportación hasta los años cincuenta). Desoyendo el aviso occidental de que deberían haber continuado produciendo esos productos, porque reflejaban su «ventaja comparativa natural», esos países construyeron bases nuevas para obtener nuevas ventajas comparativas. Comenzando en los años cincuenta desde niveles económicos parecidos a los países más prósperos de África (la renta per cápita de Japón en los cincuenta era incluso más baja que la de Sudáfrica), alcanzaron niveles europeos de ingreso a mediados de los noventa. Y todo se logró en países cuyas culturas budistas eran objeto de burla en Occidente y cuyas elites parecían ser corruptas sin esperanza y poco adecuadas para cualquier cosa que no fuera la explotación agraria o la recaudación de impuestos.

²³ Esta cifra es la media aritmética de las cifras para las tasas de crecimiento de la producción en Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania Occidental e Italia. Las mismas cifras para los periodos posteriores fueron de 1,4% entre 1870-1913 y 1,2% en 1913-1950. La cifra fue «sólo» del 3,8% incluso durante la «Edad de Oro del capitalismo» (hacia 1945-1973). Véase Tabla 8.1 (p. 117) en Armstrong et al. (1991). Si se repiten durante periodos largos de tiempo, pequeños saltos en las tasas de crecimiento pueden producir algunos resultados notables. Por ejemplo, si el ingreso per cápita de un país crece al 6% durante, digamos, 40 años, significa que su ingreso per cápita se multiplicará aproximadamente por 9 al final del periodo. En contraste, si el ingreso per cápita de un país crece en torno al 1% al año, como el de Argentina durante el periodo de posguerra, significa que necesitará más de 70 años para doblar su ingreso per cápita, en lugar de los 12-15 años que le tomó a Corea o Taiwán hacerlo. O si el ingreso per cápita de un país crece al 0,3%, como le ocurrió a Bangladesh hasta los años ochenta, entonces le llevará 230 años duplicar el ingreso.

Los modelos de crecimiento convencionales que se construyen pensando en empresarios individuales que responden a las señales de mercado no predijeron ni explicaron el tipo de transformación que ocurrió en Asia del Este, y tampoco hubieran podido hacerlo. Sólo una innovación institucional radical puede explicar esos cambios y, para desgracia de las teorías neoclásicas, existe un consenso acerca de que el Estado tuvo una intervención crítica en este proceso sin precedentes de transformación económica y social. Es por esa razón que a estos Estados se les dio el sobrenombre de «Estados desarrollistas».

Sin pretender recapitular el voluminoso trabajo académico sobre el Estado desarrollista²⁴, merece la pena subrayar algunos de sus postulados básicos. En la raíz de los cambios estaba la revitalización de las tradiciones burocráticas, algunas de ellas con cientos de años en la región, y su reconducción, por una variedad de razones ideológicas y geopolíticas, hacia la acumulación de capital industrial. Ello a su vez permitió una relación con las elites locales del sector privado que combinó dosis de apoyo, protección y disciplina, de tal manera que se fomentó el deseo de esas elites de invertir en proyectos industriales arriesgados. La transformación del Estado provocó una transformación de la clase capitalista para que se convirtiera en una variante particularmente efectiva de la burguesía industrial clásica.

Todo ello hace que el declive subsiguiente del Estado desarrollista sea un rompecabezas fascinante desde el punto de vista del análisis institucional. Con la reciente crisis económica de la región, los teóricos tradicionales rápidamente intentaron suprimir la problemática «anomalía del Estado desarrollista», afirmando que la crisis demostraba que el Estado desarrollista había sido una ilusión durante todo el tiempo. Desgraciadamente, en su búsqueda por la parsimonia*, esa interpretación no soporta ni el más mínimo escrutinio. En primer lugar, tanto si la crisis actual se debe al «fracaso» del Estado desarrollista como si no, el progreso social y económico conseguido por esos Estados en esa región durante el último medio siglo, más o menos, no puede borrarse de la historia. En segundo lugar, como señalaremos más tarde, y como han apuntado también muchos otros estudiosos, las crisis recientes ocurridas en la región son el resultado del declinar del Estado desarrollista y no de su persistencia.²⁵ En tercer lugar, como explicaremos después, el Estado desarrollista es una institución amenazada, no

²⁴ El concepto se origina en los análisis de Johnson (1982) sobre Japón durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Para elaboraciones posteriores, véase Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1993), Evans (1995), Akyüz (1999) y Woo-Cumings (1999). El Banco Mundial (1993; 1997) también reconoce con reticencia el papel fundamental del Estado.

* Por la simplicidad explicativa. Este concepto oceaniano es importante para la crítica que aparece en las páginas siguientes. Véase la nota del traductor en la p. 215 (N. del T.)

²⁵ Véanse, por ejemplo, Wade (1998); Singh (1999); Chang (2000c).

porque sea esencialmente inefectiva desde el punto de vista económico, o ni siquiera porque su eficacia económica potencial se haya visto disminuida por la globalización, sino que los problemas del Estado desarrollista residen, ante todo, en la política doméstica y derivan, en parte, de las consecuencias políticas locales del éxito económico.

Mientras que este análisis se aplica con distintos grados de alcance al conjunto completo de los Estados desarrollistas de Asia del Este, el caso coreano se destaca por ser el más interesante. Cuando estaba en pleno ascenso, fue el caso más espectacular dentro de su clase, aunque tal vez no fuera el más efectivo, y su declive fue el que se manifestó antes y más integralmente. El proyecto transformativo que se diseñó y llevó a cabo por los Estados desarrollistas de Japón y Taiwán no fue tan general y forzado como el de Corea. En el caso de Japón, su historia de industrialización más larga no sólo requirió una menor participación del Estado en el proyecto de transformación, sino que también exigió una aproximación más consensuada en las negociaciones del Estado con el sector privado. En el caso de Taiwán, la posición del Kuomintang como «autoridad de ocupación», junto con la aceptación de las ideas semisocialistas encarnadas en los Tres Principios de los Pueblos de Sun Yat-sen*, supusieron que el proyecto transformador no pudiera ser tan ambicioso o estar tan bien integrado con las actividades del sector privado como el de Corea²⁶.

Sin embargo, tan espectacular como el ascenso del Estado desarrollista de Corea lo fue su declive, aunque como señalaremos más tarde, su herencia institucional e ideológica sigue siendo considerable, al punto de que podrían revivir algunos de los instrumentos desarrollistas en el futuro, dependiendo de la evolución política y económica que experimente el país. Mientras que otros países desarrollistas de Asia del Este también experimentaron con el transcurrir del tiempo cambios que supusieron un declive del dominio del Estado en la sociedad y de su legitimidad, lo que pasó en Corea no puede compararse con ellos. El Estado desarrollista japonés ha sido fuertemente criticado desde finales de los años ochenta y, especialmente, en tiempos recientes, debido a la continua recesión económica de Japón, pero su pérdida de legitimidad no se acerca ni de lejos al nivel de la

* Sun Yat-sen fue el padre de la República de China, de la que Taiwán se considera heredera. En 1937, la República de China adoptó como himno nacional parte de la exhortación que realizó Sun Yat-sen en Whampoa a las tropas militares en 1924. En esa exhortación, se destacan como los tres pilares de la nación china el nacionalismo, la democracia y el bienestar social. (N. del T.)

²⁶ Lo que hace el caso coreano más llamativo es la figura carismática del general Park Chung Hee. Su control de la política de la nación no tuvo rival, ni siquiera en la administración más duradera del presidente Chiang Kai Shek en Taiwán, cuyo poder estaba mucho menos «personalizado» que el de Park, debido a la naturaleza altamente organizada de la maquinaria del partido del Kuomintang.

coreana²⁷. En el caso de Taiwán, el predominio del Estado desarrollista continúa (aunque en cierto punto sofocado), como muestra, por ejemplo, la casi impenetrable resistencia a las tendencias a favor de la privatización y la apertura de los mercados de capital.

¿Cómo se explica que el que fuera el Estado desarrollista más fuerte, aunque tal vez no necesariamente el más astuto y ágil, cayese de una manera tan espectacular? ¿Y qué lecciones pueden extraerse de esta experiencia para las teorías del cambio institucional? Con el propósito de discutir estas preguntas, necesitamos remontarnos primero en el tiempo y estudiar brevemente el ascenso del Estado desarrollista en Corea.

El ascenso del Estado desarrollista coreano

El Estado desarrollista coreano surge en un ambiente muy poco prometedor. Aunque la herencia del Estado protodesarrollista que había existido bajo el dominio colonial japonés era importante²⁸, no deberíamos subestimar la enormidad de la destrucción del tejido institucional colonial entre 1945 (el fin de la administración japonesa) y 1961 (cuando el general Park Cheng Hee llega al poder mediante un golpe militar).

El final del gobierno colonial japonés en 1945 desató una agitación política que causó un gran caos en la estructura institucional que habían establecido los japoneses anteriormente. La ocupación de lo que finalmente sería Corea del Sur por los estadounidenses hasta 1948 también incrementó ese caos institucional, puesto que muchas instituciones de corte estadounidense se superpusieron a la estructura institucional dejada por los japoneses. Es obvio que la Guerra de Corea (1950-1953) exacerbó esa dislocación social e institucional aún más.

El régimen de Syng Mahn Rhee, que gobernó Corea del Sur desde su nacimiento como nación en 1948 hasta 1960, fue fundamentalmente antidesarrollista. Su único acto desarrollista que merece la pena mencionar fue el establecimiento del Ministerio para la Reconstrucción en 1955, aunque principalmente actuó como un organismo administrativo mediador para los donantes de ayuda y no formuló ni siquiera un plan de desarrollo hasta 1959, que de todas formas nunca se puso en práctica. Formalmente, la burocracia se organizaba siguiendo principios meritocráticos, pero en la práctica, por ejemplo, entre 1949 y 1961 sólo 336 personas realizaron el examen para el Alto Servicio Civil, frente a las 8.263 que obtuvieron trabajos en la administración pública mediante «designaciones especiales» (Cheng et al. 1998, 105). La calidad de la burocracia era tan baja que hasta finales de los años sesenta, varios años después de que hubiera comenzado la re-

²⁷ Todo ello ocurrió a pesar del hecho de que la actual recesión de Japón ha tenido mucho menos que ver con el proyecto de transformación estatal que con su mala gestión macroeconómica, en lo que están de acuerdo la mayoría de los observadores bien informados.

²⁸ Por ejemplo, Kohli (1994).

forma del servicio civil por el nuevo gobierno militar, se enviaba a los burócratas coreanos a Pakistán y Filipinas para que realizaran cursos de perfeccionamiento.

Como se sabe bien, las cosas comenzaron a cambiar tras el golpe militar del general Park Chung Hee en 1961. Hay que señalar, como destacan algunos autores²⁹, que Park no tenía un modelo claro para el nuevo Estado desarrollista cuando se instauró el régimen, y que durante los primeros años se embarcó en una serie de experimentos institucionales. A pesar de todo ello, tenía un proyecto fundamentalmente desarrollista e introdujo algunos cambios institucionales críticos durante esos primeros años que sentarían los cimientos del Estado desarrollista integral que luego se vería en acción. Los cambios más importantes que introdujo fueron: el establecimiento de un «superministerio», el Consejo de Planificación Económica, que tenía altos funcionarios encargados del presupuesto y la planificación; el comienzo de los planes quinquenales; la nacionalización de los bancos (de los que muchos acababan de ser precisamente privatizados en los últimos años del régimen de Rhee, a finales de los cincuenta, bajo el estímulo de los funcionarios estadounidenses encargados de la ayuda para Corea); la reforma del servicio civil; la creación y el estímulo de varias «organizaciones cumbre» en distintos sectores de los negocios; la instauración de organismos públicos y semipúblicos de ayuda a las empresas, como la Agencia Comercial Estatal (KOTRA, por sus siglas en inglés).

Lo que suele ignorarse a menudo es que estos cambios institucionales también produjeron un cambio «ideológico» y en la «visión del mundo». Los cambios institucionales realizados por el régimen de Park en los primeros años encarnaron una visión nacionalista, en pro de la industria (y no del sector financiero) y de los productores, que se inclinaba por la acumulación de capital, la innovación y la transformación estructural, es decir, por las ideas asociadas con el desarrollismo. Esa visión contrasta con la del liberalismo de mercado angloestadounidense que destaca el bienestar del consumidor, la competencia de precios y la eficiencia distributiva, que habían sido imitadas pobremente durante el régimen de Rhee.

Lo que sí se reconoce por los distintos observadores, no obstante, es que estos cambios institucionales constituyeron la base para una serie de cambios en el comportamiento del sector privado, que a su vez produjeron una transformación extraordinaria en la economía coreana. Corea pasó de ser un exportador primario de tungsteno y ginseng a ser uno de los exportadores principales de bienes manufacturados producidos con mano de obra intensiva (por ejemplo textiles, zapatos, pelucas), y después se convirtió en una potencia mundial en exportaciones de productos que requerían capital y tecnología intensivos. En la producción de acero, una industria en la que los consultores occidentales estaban convencidos de que Corea

²⁹ Por ejemplo, Chibber (1999).

no tenía ninguna ventaja comparativa, fue capaz de obtener beneficios vendiéndolo a la mitad del precio estadounidense (Amsden 1989, 317). En semiconductores, un área todavía más incierta de inversión, la producción coreana sobrepasó la de los principales poderes industriales de Europa (Evans 1995). Todo ello, naturalmente, hace que explicar el declinar posterior del Estado desarrollista sea una tarea crucial en cualquier teoría institucional del cambio económico.

El declive del Estado desarrollista

En cierto sentido, el desafío al Estado desarrollista coreano había Estado presente todo el tiempo mediante la oposición que representó la alianza conservadora y prodemocrática de Yoon Bo Sun en los años sesenta y, luego, desde los años setenta, por las fuerzas de oposición de centro izquierda lideradas por Kim Dae Jung (presidente desde 1998) y, en menor medida, por Kim Young Sam (presidente de 1993 a 1998). Con todo, el desafío más grande y último vino de las fuerzas neoliberales, que comenzaron a concretarse a finales de los años setenta y provenían de una alianza entre el sector «liberal» de la burocracia, la mayoría de la comunidad de intelectuales y los conglomerados industriales (los *chaebols*), cada vez más poderosos.

Las fuerzas neoliberales lograron un avance fundamental tras el asesinato del general Park en 1979 por su jefe del servicio de inteligencia. Inicialmente, el vacío político dejado a la muerte de Park pareció abrir un espacio para las fuerzas democráticas de centro izquierda lideradas por los dos Kims. Sin embargo, fueron aplastadas por un golpe militar que ocurrió en dos fases (1979-1980) que culminó con la masacre de Kwangju (mayo de 1980), organizada por las «nuevas Fuerzas Armadas» lideradas por el general Chun Doo Hwan.

El general Chun no era, bajo ningún concepto, un liberal, pero se alió con los burócratas neoliberales y puso en marcha una serie de cambios institucionales que marcaron el inicio de una ofensiva neoliberal contra el Estado desarrollista. Adoptó la retórica antiinflacionista del neoliberalismo, en un intento por controlar las presiones inflacionistas creadas por la segunda crisis del petróleo y la recesión mundial que la siguió, y que fue exacerbada por las políticas macroeconómicas monetaristas de la mayoría de los países industrializados. Privatizó también bastantes bancos, al mismo tiempo que liberalizó parcialmente el mercado financiero en 1983. Introdujo también la Ley de Desarrollo Industrial (LDI) de 1986, en la cual, aunque se aceptaba la necesidad de una política industrial intervencionista, se cambiaba la política industrial del país en una dirección más «funcional» (frente al enfoque «selectivo» anterior).

No obstante, sería una exageración decir que los cambios realizados bajo el gobierno de Chun supusieron inevitablemente el declive del Estado desarrollista. Mientras que su fuerza disminuyó hasta cierto punto, el desarrollismo siguió siendo la ideología general del régimen, y fue extraor-

dinariamente efectivo en ciertas áreas, como las industrias de la tecnología de la información³⁰. Muchos de los cambios institucionales formales en la dirección neoliberal que se hicieron bajo el gobierno de Chun, como la liberalización financiera y la introducción de la LDI, tuvieron un alcance limitado, y su efectividad se recortó por la inercia derivada de las instituciones informales, que tienen una velocidad de cambio más lenta, como son las prácticas comerciales y las diligencias burocráticas.³¹

Sin obstar a lo dicho, comenzó un cambio más fundamental con el éxito de las protestas de las masas a favor de la democracia en el verano de 1987 y contra el intento de Chun de pasarle la presidencia a su sucesor electo y colaborador fiel, el general Roh Tae Woo, mediante un sistema de colegios electorales controlados políticamente (a través de los cuales el propio Chun se había hecho elegir presidente). El éxito de la protesta hizo que los militares capitularan ante la exigencia de la ciudadanía de que hubiera un sistema electoral presidencial verdaderamente democrático, aunque Roh consiguió ganar en las elecciones posteriores celebradas a finales de 1987.

El descrédito político consecuente del gobierno militar llevó a un debilitamiento rápido de la legitimidad del desarrollismo, porque se creyó que era —a nuestro juicio equivocadamente— el gemelo siamés de aquél. Lo decisivo en este proceso fue la conversión, cada vez más rápida, al neoliberalismo de la elite intelectual y especialmente de la elite burocrática. El número creciente de burócratas y académicos de elite que habían obtenido títulos de posgrado en Estados Unidos cuando este último país se hallaba en la cumbre de su revolución neoliberal significó que cada vez más y más personas, dentro y fuera del gobierno, se convencieran de las virtudes del libre mercado y vieran el desarrollismo como una ideología «equivocada» y «atrasada»³². Hay que añadir que en esta batalla ideológica

³⁰ Véase Evans (1995), para los detalles.

³¹ Sobre la liberalización financiera, véase Amsden y Euh (1990), y sobre la introducción de la LDI, Chang (1993).

³² Alice Amsden (1991) fue una de las primeras en subrayar el riesgo potencial que el rápido crecimiento y la ascendencia intelectual de lo que llamó ATKES (economistas coreanos educados en Estados Unidos, por sus siglas en inglés) suponía para el modelo económico coreano. Revisando la lista de doctores de los departamentos de Economía que Estados Unidos publica anualmente desde 1987 en el *Journal of Economic Literature* (estas listas no son completas desgraciadamente), pudo identificar no menos del 9,7% de los nombres en las listas entre 1987 y 1995 como coreanos (776 de más de 8040). En tres de los nueve años (1991, 1992 y 1994) más del 10% de los nombres eran coreanos, llegando en 1991 al 12,1% del total de la lista (114 de 945). Esta estadística es sorprendente, dado que Corea representa el 0,75% de la población mundial (45 millones entre 6000 millones) pero suma casi el 10% de los doctores en Economía de Estados Unidos en la última década (algunos nombres pueden pertenecer a personas con doble nacionalidad coreana y estadounidense, pero son pocos). La gran mayoría de estos economistas regresó a Corea, introduciendo una dirección neoliberal en la educación en economía. Además, muchos de los burócratas de elite, que comenzaban además a educarse bajo influencia neoliberal en las universidades coreanas, eran enviados a Estados Unidos para que realizaran estudios avanzados por dos años. Algunos permanecían más tiempo para obtener el grado de doctores. La mayoría, aunque no todos, volvían al final a sus antiguos trabajos en el gobierno coreano.

los neoliberales recibieron la ayuda esencial de la dominación ideológica de la academia y los medios de comunicación estadounidenses a nivel mundial. De esa forma, en algún punto entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el neoliberalismo se constituyó en la ideología dominante entre las elites coreanas, sin excluir a las elites burocráticas.

Muchos de los burócratas conservaron, a pesar de ello, un vínculo instintivo con el desarrollismo, como puede verse en la confusión intelectual que muestran los documentos sobre políticas públicas de la época, en la que los pronunciamientos neoliberales sobre la dirección política general del país aparecían embarazosamente junto a políticas desarrollistas en áreas concretas. Sin embargo, muchos otros burócratas se convirtieron de corazón al neoliberalismo e incluso se hicieron dogmáticos. Por ejemplo, a principios de los años noventa se veía a menudo a los burócratas del Consejo de Planificación Económica (CPE), que por aquellos días se había convertido paradójicamente en la casa del neoliberalismo en el Estado coreano, abogar por una retirada radical del Estado, y, particularmente, por la desaparición de su propio ministerio, sobre la base de que la planificación ya no era posible debido a la complejidad creciente de la economía, si es que alguna vez fue deseable³³.

Es más, desde finales de los años ochenta los *chaebols* se convencieron paulatinamente de que el Estado coreano se había convertido más en un pasivo que en un activo en su lucha competitiva dentro de los mercados mundiales. Habían tenido una serie de éxitos espectaculares en mercados de exportación que anteriormente se creían dominio exclusivo de las economías más avanzadas, como las memorias electrónicas y los circuitos integrados, que les convencieron de que podían manejarse por sí mismos. Esa confianza les fue corroborada por la aprobación que comenzaron a recibir de los mercados internacionales. A mediados de los años noventa, los principales *chaebols* tenían suficiente solidez y credibilidad financiera como para que sus bonos pudieran emitirse en los mercados de capital de los países avanzados. Sus inversiones extranjeras crecieron rápidamente, aunque no hasta el punto de llevarles a modificar significativamente su rela-

³³ Es interesante, aunque difícil de explicar, observar cómo el ministerio de «planificación» se convirtió en la casa del pensamiento neoliberal en la burocracia coreana. Una de las posibles razones es que, al no ser dependiente de «clientes» concretos, como era el caso de los otros ministerios, el CPE se había comportado tradicionalmente de una forma más «ideológica», con independencia de cuál pudiera ser esa ideología concreta. Es también posible defender que el CPE, al ser el ministerio más importante del sector económico, siempre contrató a los individuos con las mejores calificaciones en la parte de economía del examen para el Alto Servicio Civil, lo que significa que esos burócratas probablemente serían mejores luego durante sus estudios de posgrado en Estados Unidos, y vendrían con títulos académicos de mayor nivel y más prestigiosos. Sin embargo, no podemos proporcionar pruebas sistemáticas que demuestren esta hipótesis.

ción con el Estado, pero ello produjo el debilitamiento de su identificación con la visión nacionalista del desarrollismo³⁴.

Hacia mediados de los noventa, los *chaebols* se habían vuelto sorprendentemente agresivos en su exigencia de que el Estado se retirara de la gestión económica. Muchos de los «propietarios» y altos ejecutivos de los principales *chaebols* se pronunciaron públicamente contra la intervención del Estado en cada oportunidad concebible. Los *chaebols* también establecieron un pequeño, pero muy bien financiado, instituto de investigación del que salieron numerosos documentos con un fuerte aroma neoliberal, además de traducir una variedad amplia de trabajos clásicos dentro de la tradición neoliberal³⁵ e invitar a pensadores neoliberales estadounidenses famosos para que dieran conferencias en Corea a personas influyentes.

La cima de esta ofensiva fue el informe de política ultraneoliberal que preparó la Federación de Industrias Coreanas (FKI, por sus siglas en inglés), el club de los *chaebols*, en la primavera de 1997. Este informe pedía una retirada radical del Estado y, además de otras cosas, exigía la abolición de todos los Ministerios del Gobierno, excepto el de Defensa y el de Asuntos Exteriores, y la reducción consiguiente de la burocracia gubernamental en un 90%. Aunque la retirada oficial de este documento, tras la indignación pública que siguió a la desafortunada prepublicación no autorizada, mostró que el público coreano no estaba todavía listo para este tipo de ultraneoliberalismo (aunque es probable que nunca lo esté), el mero hecho de que ese proyecto pudiera prepararse como documento público por la FKI muestra cuán agresivos se habían vuelto los *chaebols* en su ofensiva contra el Estado desarrollista.

No era simplemente la *haute bourgeoisie** la que quería dismantelar el Estado desarrollista. Las clases profesionales también comenzaron una protesta contra los prejuicios nacionalistas y anticonsumistas del desarrollismo. Estas personas habían sido felices cumpliendo la política de «compra coreano» y restringiendo correspondientemente el consumo superfluo, pero ahora deseaban usar su poder de compra recientemente adquirido y comprar bienes de consumo de lujo, domésticos y extranjeros, sin tener que sentirse culpables por ser «antisociales» y «no patriotas». Como resultado de ello, deseaban una liberalización del comercio más profunda y que se levantara las restricciones sobre los bienes de consumo de lujo y la vivienda suntuosa. También comenzaban a sentirse frustrados por las normas «protectoras» que regulaban la agricultura, la planificación urbanísti-

³⁴ Hacia mediados de los noventa, Corea era uno de los mayores inversores en algunas economías en transición y en desarrollo, no sólo en Asia sino también en Europa (por ejemplo, en Indonesia, Vietnam, Polonia, Uzbekistán). Fue también uno de los mayores inversores en el Reino Unido en el sector de la industria electrónica.

³⁵ Por ejemplo, Hayek, Buchanan, etc.

* En francés en el original. Significa «alta burguesía». (N. del T.)

ca y la venta al por menor, y que imponían restricciones a sus posibilidades de abrazar plenamente el consumismo, entendido como el sentimiento que tiene normalmente su expresión más vívida en la fascinación coreana por la «calidad de vida» de Estados Unidos, y que los coreanos identificaban con la comida rápida, las viviendas amplias, los automóviles grandes y los centros comerciales inmensos.

Estados Unidos y otros países avanzados proporcionaron nuevos impulsos hacia el neoliberalismo. Desde finales de los años ochenta comenzaron a elevar sus exigencias acerca de lo que en aquel momento ya veían como un país desarrollado, y reclamaban que se hiciera más «responsable» y abandonase todas esas protecciones «injustas» a sus empresas industriales y, particularmente, a las financieras, concediendo así un mejor acceso a un mercado que cada vez era más atractivo. La decisión que tomó en 1993 el gobierno de Kim Young Sam de incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (a la que finalmente se unió en 1996) hizo aún más necesaria la apertura de varios mercados como condición para la admisión.

Los cambios resultantes, que llevaron al desmantelamiento del Estado desarrollista coreano, y, en nuestra opinión, a la posterior crisis de nuestros días, son demasiado bien conocidos como para tener que documentarlos aquí³⁶. La política industrial, que era el sello del Estado desarrollista, comenzó a desmantelarse a finales de los años ochenta, cautamente al principio; para mediados de los noventa, había desaparecido. La liberalización financiera, que comprendía la liberalización de la cuenta de capital, adquirió fuerza desde 1991, pero se aceleró a partir de 1993, cuando Corea firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos para la liberalización y apertura de los mercados financieros. En un plano más simbólico, los planes quinquenales terminaron en 1993 y se abolió el Consejo de Planificación Económica (como habían deseado algunos de sus miembros desde tiempo atrás), fusionándolo con el Ministerio de Finanzas para formar el Ministerio de Economía y Finanzas en 1994. Aunque podían encontrarse aún ciertos residuos del desarrollismo en algunos lugares (por ejemplo, los apoyos a la I+D en ciertas industrias de alta tecnología), el desmantelamiento del Estado desarrollista acabó efectivamente hacia la mitad de la presidencia de Kim Young Sam (digamos que hacia 1995).

La reciente crisis financiera, como es bien sabido, contribuyó a profundizar el declive del Estado desarrollista. A nivel ideológico, el descrédito de este modelo de Estado había aumentado. Las fuerzas neoliberales dentro y fuera del país habían conseguido culparlo de esa crisis, a pesar del hecho de que se había desmantelado efectivamente antes de ella; ejemplos de esos

³⁶ Para mayores detalles, véase Chang (1998); Chang et al., (1998); Chang y Yoo (2000).

esfuerzos los podemos ver en varios modelos que señalaban la política industrial, el amiguismo y la llamada «lógica de lo demasiado grande como para que fracase» como las principales causas de esa crisis³⁷. Como resultado de todo ello, se realizaron muchos cambios institucionales adicionales por el Gobierno de Kim Dae Jung, a veces a iniciativa propia y otras bajo la presión del FMI, que destruyeron todavía más las bases del Estado desarrollista.

Las liberalizaciones adicionales de los mercados financieros, del comercio internacional y de las inversiones directas extranjeras que se pusieron en marcha en los días tempranos de la crisis actual, bajo presión del FMI, se conocen muy bien hoy. Menos conocida es la enmienda de los estatutos del Banco Central para darle independencia y constreñirlo casi únicamente al control de la inflación, lo que es contrario a la perspectiva proindustrial (y refractaria de lo financiero) del desarrollismo (para mayores detalles véase Chang y Yoo 2000). Sin embargo, todavía menos conocidos son los cambios en la estructura del gobierno.

Después de la crisis, el director jefe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pasó de ser un representante del primer ministro a simple ministro. El control del Ministerio de Presupuesto del Estado, que en los días del CPE (y del antiguo MEF) le dio a éste tanta influencia, se transfirió a un pequeño ministerio, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPP) (creado en mayo de 1999), que quedó a cargo del presupuesto, la coordinación interministerial de los asuntos presupuestales y la «reforma del gobierno» (aunque es cuestionable que en este último aspecto los cambios hayan ido más allá de lo simbólico). El Ministerio de Comercio Internacional, Industria y Energía (MCIE) vio cómo sus funciones relativas al comercio se transferían al Ministerio de Exteriores (que se convirtió a continuación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional), y como consecuencia de ello se convirtió en el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MCIE), mucho más débil y desmoralizado.

³⁷ Para una crítica detallada, véase Chang (2000c). Naturalmente, ello no quiere decir que no hubiera problemas con el modelo desarrollista coreano. El modelo tenía debilidades obvias, especialmente la excesiva concentración de las industrias exportadoras en productos de consumo aun en los sectores de alta tecnología (por ejemplo, especialización en memorias genéricas DRAM, en vez de en microcircuitos especializados), lo que hacía el país vulnerable a los ciclos de la demanda internacional. Sin embargo, no es claro cuánto de ello se debió al Estado desarrollista coreano (es decir, a la naturaleza centralizada de la estructura de los procesos de decisión, con su énfasis en las economías de escala frente a la creación de mercados especializados efectivos). Ese modelo de especialización también produjo obstáculos organizativos y tecnológicos generales a la hora de introducirse en segmentos más complicados de los mercados de exportación. Es más, esa especialización circular de las industrias coreanas se intensificó, en lugar de disminuir, con el declive del Estado desarrollista; según el Estado, se fue abandonando la coordinación entre los distintos sectores y entre las firmas competidoras. Sobre este punto, véase Chang et al. (1998).

Estos cambios en la organización administrativa del poder ejecutivo simbolizan un cambio fundamental en la visión del papel del Estado en la economía. La fragmentación de las funciones que solía desempeñar el CPE entre el MEF y el MPP (y la degradación jerárquica dentro de la administración del ministro del MEF) implicaba que lo poco que quedaba de la función de planificación del gobierno no se consideraba ya más como un asunto que requiriese de esfuerzos concertados y coordinación interministerial sería³⁸. La reforma del acuerdo constitutivo del Banco Central puso fin a la tendencia inherente favorable a la industria que existía en las instituciones para la gestión macroeconómica. La transferencia de las funciones comerciales al Ministerio de Exteriores significó que la política comercial se viera a partir de entonces como parte de la diplomacia y no como parte integral de la política industrial.

Otro cambio importante que ocurrió tras la crisis, y que debe señalarse, es el debilitamiento de la elite burocrática³⁹. Como muchas personas atribuían la crisis reciente al modelo «dirigista» de desarrollo, la elite burocrática y su protagonismo social se convirtieron naturalmente en objeto de dura crítica. La crítica no sólo se dirigió a políticas particulares, sino que se cuestionó la legitimidad de toda la institución burocrática misma, con la ayuda de la retórica neoliberal sobre el «fracaso gubernamental». Al mismo tiempo, el gobierno de Kim Dae Jung debilitó gustosamente la burocracia elitista, que percibía como la representante del antiguo régimen corrupto e ineficiente, e insufló un *ethos* más «empresarial» y «orientado hacia el servicio» en la burocracia, mediante la expansión de las «designaciones especiales» para profesionales jóvenes con experiencia, estableciendo para ello una cuota, que se cubría mediante un proceso de reclutamiento abierto entre aquellos que no fueran burócratas de carrera. En otras palabras, comenzó el proceso de destrucción de la burocracia weberiana, que había sido absolutamente fundamental en el desarrollo de Corea, y se viró hacia un modelo más «estadounidense» de burocracia.

Todo lo anterior condujo a un grado sin precedentes de desmoralización de la burocracia de elite y, al combinarse con una política de contratación de personal muy agresiva en el sector privado, produjo un desangre de personal sin precedentes en dicha burocracia. Por ejemplo, desde la crisis, docenas de burócratas jóvenes ambiciosos entre los 35 y los 45 años, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, se han ido a los *chaebols*, algo que antes de la crisis no hubiera ocurrido jamás (si los burócratas de

³⁸ Sin embargo, al reconocer la necesidad de una mejor coordinación política, el Gobierno de Kim Dae Jung decidió elevar el puesto de ministro de Finanzas y Economía nuevamente al grado de representante del primer ministro desde el otoño de 2000.

³⁹ Sobre la importancia de las burocracias weberianas en el desarrollo económico, véanse Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000).

elite se iban al sector privado, lo hacían después de agotar sus posibilidades dentro del gobierno, es decir, entre los 50 y 60 años, a través de lo que se conoce en Japón como *amakudari*).

En este momento debe señalarse que, a pesar de los «cambios *gestalt*»* y de los cambios institucionales formales que siguieron a la crisis, los imperativos de la gestión de la propia crisis han reactivado, paradójicamente, algunos de los mecanismos de la política desarrollista que se descartaron a mediados de los años noventa. Por ejemplo, el Gobierno de Kim Dae Jung ha puesto en marcha varios programas de reestructuración industrial y empresarial con intervención estatal, un hito de lo que fue el Estado desarrollista coreano, como el llamado programa del *Big Deal** (el gran contrato social) de intercambios y fusiones «voluntarios» entre los principales *chaebols*, por un lado, y la reestructuración guiada por el Estado de Daewoo y de otros *chaebols* en situación de insolvencia, por otro. Por dar otro ejemplo, a finales de 1999 el MCIE introdujo un programa de promoción de las «empresas estrella» en las industrias de materiales y repuestos (que habían sido identificados por muchos como una debilidad fundamental de la economía del país), y aumentaron las medidas de promoción de las exportaciones. No podemos todavía juzgar la efectividad o los efectos duraderos de estas «reediciones» de las políticas desarrollistas, pero muestran cómo pueden reaparecer los patrones institucionales incluso en tiempos de cambio institucional absolutamente radical.

Todavía más interesante es que ha habido también un despertar inesperado de las fortunas del desarrollismo en el campo ideológico. Aunque la conversión de la elite al neoliberalismo parece casi completa (o al menos lo suficientemente fuerte como para ser capaz de silenciar a la mayoría de los críticos potenciales internos), existe una fuerte corriente subterránea de nostalgia por Park Chung Hee entre la población común. Esa nostalgia comenzó, y así se reconoce, antes de la crisis actual, como puede verse en la fuerte votación que consiguió en las elecciones de 1997 un político parecido a Park Chung Hee, Yi In Je, que profesa un reconocimiento ideológico vago hacia él, y que tras separarse del partido gobernante se presentó como candidato por un tercer partido. Sin embargo, la popularidad de Park parece persistir aun después de la crisis, y a pesar de que muchos vean su desarrollismo como la causa principal de la crisis actual. Varias encuestas de opinión en las que se pregunta a los ciudadanos quién piensan que es la persona más influyente en la administración de la Corea actual (a los coreanos parecen encantarles este tipo de encuestas), sitúan a Park entre

* En alemán en el original. Su traducción es difícil. En este caso, equivaldría a «estructura», es decir, se estaría hablando de cambios estructurales. (N. del T.)

* Obviamente, el programa pretendía evocar el *New Deal* estadounidense con el que Estados Unidos consiguió superar la crisis económica de los años treinta. (N. del T.)

los diez más influyentes de manera consistente, y a veces más arriba, y ello a pesar de que han transcurrido más de veinte años desde su muerte⁴⁰.

No es totalmente inconcebible que si el experimento neoliberal comienza a fallar, esa corriente subterránea ideológica pueda canalizarse por un político habilidoso en un desafío organizado al neoliberalismo, aunque cuán efectivo pueda ser ese desafío, en el caso de que llegara a materializarse, es imposible de predecir en este momento.

Consecuencias teóricas

Este análisis del ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano nos proporciona algunas perspectivas interesantes sobre el proceso de cambio institucional. Nos muestra que es un proceso altamente complejo, que involucra interacciones multidireccionales y, a menudo, sutiles, entre fuerzas económicas «objetivas», ideas, intereses y las propias instituciones existentes. Es un proceso que no es probable que pueda ser capturado por los modelos eficientistas o basados en los intereses particulares de los actores.

La versión simple de la explicación eficientista del cambio institucional⁴¹ es muy insuficiente cuando se aplica a este caso. Por ejemplo, muchas personas defienden que el declive del Estado desarrollista era inevitable, porque con el desarrollo económico la economía se había hecho demasiado compleja como para poderse coordinar centralizadamente. Aun si se acepta el argumento de que el desarrollo económico hace la coordinación centralizada necesariamente más difícil, al hacerse la tarea más compleja, afirmación que en sí es bastante discutible⁴², la explicación aún no nos dice por qué ocurrió ese declive en Corea justo cuando lo hizo y no antes ni después. Si el nivel de desarrollo de un país concreto es el que determina la funcionalidad de una forma estatal determinada (por ejemplo, del Estado desarrollista), ¿por qué el Estado desarrollista coreano entró en declive cuando el país se encontraba en un grado de desarrollo similar al de Japón en los años sesenta o setenta, y en este último país el Estado desarrollista se encontraba en su máximo esplendor?

Si queremos entender el momento exacto y la forma en que ocurrió el declive del Estado desarrollista coreano (y, en general, el momento de

⁴⁰ Park, sin embargo, no es la única persona muerta que aparece en las encuestas de opinión. En esas encuestas, el legendario político nacionalista de centro izquierda, Kim Goo, que fue el líder más respetado del «Gobierno coreano en el exilio» en Shangai durante el gobierno colonial japonés, a pesar de haber estado muerto por cinco décadas (fue asesinado en 1949), normalmente aparece reclamando su puesto en la lista, que siempre está por debajo del de Park.

⁴¹ Véase capítulo en este volumen.

⁴² El desarrollo económico puede aumentar la complejidad de la tarea de coordinación, pero también desarrolla las capacidades administrativas y de coordinación de la sociedad dentro y fuera del gobierno. Por tanto, en conjunto, puede hacer el ejercicio de la coordinación más fácil, en vez de más difícil (para una discusión más detallada, véase Chang 1999).

ocurrencia y la forma exacta de cualquier cambio institucional), necesitamos mirar también las batallas ideológicas y los cambios en las políticas de los grupos de interés que circundan el proceso (y su interacción mutua). Por ejemplo, el hecho de que muchos burócratas del gobierno en Corea se volvieran contrarios al intervencionismo estatal, hasta el punto de que a principios de los noventa algunos de los burócratas del CPE pidieran la abolición de su propio ministerio, choca directamente con la que hemos llamado la «visión simple basada en los intereses particulares del cambio institucional», como la que podemos encontrar en la economía política neoclásica que, al estilo de Niskanen, predice que los burócratas tienen interés por expandir sus organizaciones. A menos que entendamos las influencias de las ideologías neoliberales, que niegan la legitimidad de estos burócratas para la intervención estatal en general, y para la planeación en concreto, nunca seremos capaces de entender por qué abogaban por la reducción de su propio poder e influencia.

Tras haber destacado la importancia de las ideas en el proceso de cambio institucional, no queríamos dar la impresión de que las ideas deberían verse como una fuerza independiente excepcional, a diferencia de los intereses y las instituciones. Aunque las ideas no son simplemente «estrategias publicitarias» de los grupos de interés, es difícil que una idea sobreviva a largo plazo si no es interesante para grupos de interés importantes. La ofensiva de los *chaebols* y la «revuelta» de la clase media alta, que habían sido ambos grandes beneficiarios del éxito del Estado desarrollista, contra el desarrollismo coreano en los noventa, tal y como explicamos anteriormente, son casos excelentes que ilustran esta afirmación.

Por dar otro ejemplo diremos que, aunque nuestra explicación muestra cómo ciertas ideas poderosas pueden determinar el camino del cambio institucional, es equivocado contemplar una relación de una sola vía entre ambos. Como se defiende en las versiones más complejas de las explicaciones eficientistas y de las basadas en los intereses acerca del cambio institucional, las instituciones afectan la manera en la que viven las personas y cómo perciben el mundo (lo que llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones). Por lo tanto, no es posible ver las instituciones como objetos susceptibles de manipulación por agentes con «preferencias» formadas exógenamente, porque la manera en que esas «preferencias» se construyen se ve afectada en sí misma por la naturaleza de las instituciones existentes. Tomando un ejemplo del caso coreano, podemos decir que la asociación histórica entre el Estado desarrollista y la dictadura militar ocasionó que muchas personas que no hubieran estado en principio predisuestas contra el desarrollismo, lo estuvieran.

Un aspecto más que señala nuestro ensayo es la necesidad de pensar más seriamente acerca de la importancia de las elecciones personales en la

determinación de los cambios institucionales. No nos referimos a las alternativas vacías neoclásicas, que se encuentran más o menos predeterminadas por las condiciones «objetivas» y las preferencias dadas, sino a las elecciones de difícil predicción que implican un complejo proceso en el que hay que contrapesar los intereses con la ideología. Por ejemplo, algunas personas que insisten en la dependencia del proceso en los cambios institucionales (o que siguen la «versión compleja de la explicación eficientista del cambio institucional») defienden que la elección de Park a favor de un desarrollismo al estilo japonés fue una elección «obvia», teniendo en cuenta el legado institucional del colonialismo japonés⁴³. Sin embargo, cuando Park llegó al poder, el modelo estadounidense hubiera sido una elección *más* obvia. En ese momento, la Autoridad de Ocupación Americana había establecido muchas de las instituciones formales en Corea, y la tendencia hacia el modelo estadounidense se reforzó aún más por la actuación del régimen de Rhee (por ejemplo, el establecimiento de un banco central casi independiente, la privatización de los bancos, un sistema de estilo estadounidense en la burocracia, etc.). También, dada la casi total dependencia económica y política del país de Estados Unidos en aquel momento, el líder coreano se hubiera beneficiado al máximo si hubiera imitado el modelo estadounidense (con independencia del posible «éxito» de esa decisión, considerando las condiciones locales). Si tenemos en cuenta todo ello, requiere cierta cantidad de iniciativa por parte de Park y sus principales ayudantes el alejarse de la elección «fácil» que era, en la práctica, seguir el modelo estadounidense.

El declive del Estado desarrollista implicó el mismo tipo de alternativas complejas. El Gobierno de Kim Young Sam no tenía por qué haber llegado hasta los extremos que llegó en el dismantelamiento del Estado desarrollista. Hubiera sido una opción más sencilla hacer lo que hizo su predecesor, el gobierno de Roh, es decir, dejar que se disolviera lentamente. En el texto hemos defendido que no había ninguna necesidad «económica» imperiosa que obligara a Corea a dismantelar su Estado cuando lo hizo. Es más, aunque había fuertes presiones de grupos de interés domésticos y extranjeros apoyando el debilitamiento del Estado desarrollista, no había necesidad de acabar formalmente con el plan quinquenal, que de todas formas había ya perdido a finales de los ochenta gran parte de su fuerza, o de unirse a la OCDE, puesto que ningún grupo de interés estaba pidiendo activamente que se hiciera. En otras palabras, el dismantelamiento del Estado desarrollista del Gobierno de Kim tiene que contemplarse como un suceso en el que existió un importante componente de elección consciente efectuada por sus principales actores políticos, sobre la base de la

⁴³ Véase, por ejemplo, Kohli (1994).

ideología, y no como un mero reflejo de las presiones de grupos de interés o de condiciones económicas «objetivas».

Finalmente, el éxito y, especialmente, el declive del Estado desarrollista coreano demuestran la forma en la que el «cultivo» de las visiones del mundo conforma los procesos de cambio institucional. La identificación que se había efectuado el Gobierno de Kim Dae Jung de los *chaebols* y de la burocracia estatal con el militarismo antidemocrático representa una visión ideológica construida a partir de la experiencia y de los debates políticos coreanos. La convicción de los economistas educados en Estados Unidos de que el Estado desarrollista no podía funcionar refleja bien, por otro lado, el impacto sobre el cambio institucional coreano de una visión global del mundo. La importancia creciente de las instituciones y de las visiones globales del mundo para estructurar la evolución de las instituciones nacionales, como es el Estado desarrollista, es una de las razones por las cuales es razonable que en este momento prestemos nuestra atención al cambio institucional a nivel global.

LA CONSTRUCCIÓN GLOBAL DE INSTITUCIONES: LA OMC COMO CASO ILUSTRATIVO

Los Estados, que han sido los actores públicos fundamentales en la definición de la política económica durante cientos de años, se enfrentan en nuestros días al desafío de la construcción de instituciones globales. Los Estados han compartido también el poder con los actores transnacionales privados desde hace largo tiempo, pero en el transcurso de los últimos cincuenta años se ha instaurado un conjunto de organizaciones públicas que pueden considerarse como la encarnación incipiente de instituciones para la gobernanza global. Sugerir que esas instituciones puedan terminar desempeñando una función a nivel global similar a la que los Estados han tenido en sus territorios nacionales durante los últimos 400 años no es una afirmación gratuita. Para cualquiera que esté interesado en el enfoque institucional del cambio económico, ello hace que el periodo actual sea especialmente interesante. Es un periodo de construcción institucional intenso, y esa clase de periodos son momentos oportunos para la investigación y la elaboración de teorías. En este caso, queda obviamente mucho por aprender. A pesar de las numerosas obras académicas acerca de las instituciones internacionales, sabemos muy poco sobre el funcionamiento como organizaciones de las instituciones para la gobernanza global; o sobre cómo su estructura facilita o dificulta la posibilidad de construir visiones distintas acerca de lo que la economía global podría (o debería) ser; o de cómo la modificación de sus estructuras podría afectar la futura evolución del sistema en su totalidad. El estudio del periodo formativo de un nuevo

conjunto de instituciones también es una buena oportunidad para verificar nuestras teorías sobre la construcción institucional.

La construcción institucional a nivel global también tiene consecuencias para las instituciones en otros niveles, como vimos en nuestro examen del Estado desarrollista. Las instituciones globales encarnan, al mismo tiempo que modelan, las normas y las visiones del mundo globales, que a su vez se incorporan dentro de las visiones del mundo de los actores nacionales. Para lo nacional, las instituciones globales son también un contexto limitador y facilitador simultáneamente, haciendo más difícil el mantenimiento de algunas instituciones y el de otras más fácil. Al mismo tiempo, la relación entre las instituciones y los Estados no es nunca una relación de suma cero. Por un lado, para la gobernabilidad global las instituciones dependen fundamentalmente de la capacidad que tengan los Estados-nación para ejecutar sus fines, y, por otro, pueden mejorar la capacidad de estos últimos dotándolos de poder político y prestándoles asistencia técnica. El análisis de las instituciones globales nos recuerda intensamente que el cambio institucional es un proceso que ocurre en múltiples niveles.

En esta sección nos centraremos únicamente en una de las instituciones para la gobernanza global, la última de las incorporaciones a la familia de Bretton Woods*: la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aunque la OMC es una organización excepcional en muchos sentidos, también es un ejemplo de algunas de las cuestiones arquetípicas en torno a las instituciones para la gobernanza global. Todavía más relevante es que la OMC, como organización, sirve para destacar que los temas institucionales, lejos de haber sido superados por el cambio hacia una economía política que se organiza más global que nacionalmente, vuelven a sobresalir a raíz del intento de los actores económicos por «redimensionar» la organización de la producción y el intercambio comercial.

La OMC (como cualquier otra institución para la gobernanza global) existe porque las corrientes más complejas e internacionalistas del liderazgo (político y corporativo) en los Estados Unidos y en otros países desarrollados se dieron cuenta de que un mercado global requería de un complejo conjunto de apoyos institucionales. Como la teoría «realista»* de las relaciones internacionales ha destacado correctamente⁴⁴, un sistema interna-

* Las instituciones creadas en el acuerdo de Bretton Woods, a las afueras de Washington, en 1944, fueron el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy en día Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional. No pudo llegarse a un acuerdo para crear la tercera de las instituciones, la Organización Internacional de Comercio, por lo que pocos años después surgiría el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con fines mucho más modestos, cuya evolución a lo largo de casi un siglo dio nacimiento a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. (N. del T.)

* Véase nota del traductor en p. 98.

⁴⁴ Cfr. Waltz (1979).

cional de Estados soberanos independientes (que normalmente se conoce como «sistema de Westfalia»^{*}) introduce fuertes componentes anárquicos a nivel global. La anarquía no se presta para la creación de relaciones de mercado estables y, mucho menos, para las inversiones a largo plazo. El objeto central de las instituciones para la gobernanza global sería precisamente reducir el nivel de anarquía, consiguiendo la estabilidad y la previsibilidad necesarias para que la economía global pueda funcionar correctamente.

La institucionalización supone una negociación en la que el fuerte acepta ciertos límites para poder obtener el consentimiento más fiable que sea posible de los jugadores más débiles (y también de otros jugadores fuertes), con el propósito de que puedan hacerse más cosas⁴⁵. El resultado de esa negociación no se acepta pacíficamente sin más. Al optar por los beneficios de la institucionalización se abandona una visión del mundo que se ha construido a lo largo de cientos de años, durante los cuales la soberanía se ha considerado como un concepto políticamente sagrado. Incluso los países en vías de desarrollo, como la India, son tremendamente defensivos cuando ven que las normas internacionales interfieren en su soberanía. El problema es, como ha indicado Steven Weber (1999), que las instituciones para la gobernanza global, como organizaciones, generan muy poca lealtad política. La supuesta institución anacrónica del Estado-nación parece carismática cuando se la compara con estas instituciones globales.

Para la clase política estadounidense, la versión de la «*realpolitik*» bilateral de la gobernanza global, en la que las amenazas políticas y económicas de los fuertes contra las naciones menos poderosas reemplazan la invocación de las normas internacionales, es una alternativa atrayente frente a las concesiones recíprocas que resultan del intento por institucionalizar normas sobre gobernanza a nivel internacional. En pocas palabras, mientras que, sin duda, las prerrogativas de la soberanía se han erosionado, las visiones políticas del mundo que se han construido sobre la base de la soberanía continúan siendo muy poderosas y hacen de la construcción de instituciones para la gobernanza global una tarea muy incierta.

El apoyo a las instituciones para la gobernanza global exige tener una percepción aguda de los peligros que a largo plazo supone la ausencia de

* El «sistema de Westfalia» sería el sistema de relaciones internacionales que surgiría del reconocimiento de la soberanía e igualdad de los Estados en la esfera internacional, junto con la consagración de principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Los internacionalistas ven el origen de estas características en la Paz de Westfalia, firmada en 1648. (N. del T.)

⁴⁵ Véase supra.

* La palabra «*realpolitik*», que cabría traducir del alemán como «política de lo real» se usa, por lo general peyorativamente, para describir una política basada exclusivamente en consideraciones prácticas inmediatas, y no en ninguna teoría o ética de lo público. Suele ser equivalente a una política determinada por la pura fuerza de los intervinientes. (N. del T.)

normas, y mostrar una apreciación correspondiente por los beneficios que emergen del establecimiento de instituciones. Los internacionalistas más avanzados, como George Soros y Robert Rubin, se han dado cuenta, aunque sea implícitamente, de que la economía global actual está hostigada por el «problema de Polanyi». Polanyi ([1944] 1957), al observar el fortalecimiento de los mercados nacionales, defendió que el carácter socialmente insostenible de los mercados «autorregulados» genera una reacción natural «defensiva» por una variedad de grupos sociales, comprendiendo un porcentaje de la elite. Desgraciadamente, en el análisis de Polanyi esa reacción defensiva quedaba anulada totalmente a causa de la imposibilidad de que prosperara en la esfera internacional. Los mercados internacionales, especialmente los mercados financieros y monetarios, no podían regularse con éxito. Los primeros colapsos del patrón oro y, después, la degeneración en la barbarie del fascismo fueron el resultado de esa incapacidad.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el problema de Polanyi de reconciliar el libre mercado con una vida social y política estable se retomó nuevamente gracias a la construcción de un conjunto de instituciones y normas internacionales, entre las que cabría incluir las instituciones globales de Bretton Woods. A esa construcción se le unió el convencimiento de la importancia de continuar regulando legislativamente la sociedad (en especial los flujos de capital) en el interior de los límites nacionales (Hveem 1999). Ello hizo posible lo que John Ruggie (1982) llamaría el «liberalismo solidario»*, que sería una apertura internacional de los mercados combinada con la protección social de los ciudadanos, todo ello regulado gracias a un conjunto interconectado de poderosos Estados-nación. El liberalismo solidario ayudó a producir una generación de prosperidad entre los principales países industriales, lo que se ha llamado en ocasiones la «Edad de Oro» del capitalismo⁴⁶.

Sin embargo, gradualmente la evolución de las relaciones económicas transfronterizas acabó socavando este nuevo grupo de instituciones. El liberalismo solidario nunca terminó de incorporarse exitosamente al Tercer Mundo, y tampoco supo manejar adecuadamente la participación creciente del Tercer Mundo en la producción mundial de manufacturas. Además, las instituciones internacionales del liberalismo solidario dependían fuertemente de los cimientos del Estado-nación, cuyo poder fue recortado por la mayor velocidad y magnitud de las transacciones internacionales. Nuevamente, la incapacidad de regular los mercados a nivel internacional creó desequilibrios sociales cuya solución parecía estar más allá de la capacidad

* La expresión original en inglés es «embedded liberalism». Aunque puede leerse en algunas traducciones como «liberalismo incorporado», he preferido la traducción más libre de «liberalismo solidario», cuyo sentido es adecuado en el contexto de estas páginas. Véase capítulo 3 en este volumen. (N. del T.)

⁴⁶ Sobre el progreso y el declinar de la Edad de Oro, véanse los ensayos de Marglin y Schor (1990).

de la política doméstica ordinaria. El «redimensionamiento» de la economía global resucitó el problema de Polanyi.

A medida que la globalización erosiona las bases institucionales del liberalismo solidario y reaparece el problema de Polanyi, exhibiendo su feo rostro, se deben construir nuevas estructuras institucionales globales. La imposibilidad de hacerlo amenazaría los beneficios y también el bienestar de los ciudadanos comunes, pero su éxito no puede darse por descontado en ningún caso. La dificultad de la tarea hace surgir nuevamente el riesgo de caer en la barbarie. Las instituciones para la gobernanza global, como la OMC, son una estrategia para trascender el problema de Polanyi.

Hay, naturalmente, varias maneras de superar el problema de Polanyi. La finalidad del Tesoro de Estados Unidos y de la comunidad financiera internacional es proporcionar una base institucional que permita el cumplimiento universal de normas de mercado estrechamente definidas. La base política de esta forma de superación del problema es muy poderosa, pero también muy reducida. El liberalismo solidario fue mucho más allá de esa concepción, y no es del todo claro que esta nueva visión más reducida sea políticamente viable.

Otra perspectiva totalmente distinta de la construcción de instituciones para la gobernanza global es la que se gestó durante la creación de las Naciones Unidas, y cuyo epítome son los esfuerzos por implantar normas universales que regulen cuestiones como los derechos del hombre y el desarrollo sostenible medioambiental⁴⁷. Esta visión de la globalización busca un cumplimiento universal, no ya de un conjunto reducido de normas de mercado, sino de un conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente. Para los defensores de este enfoque, la existencia de instituciones globales que sólo se ocupan de hacer cumplir normas de mercado estrechas, aun si lo hacen universalmente, puede juzgarse como algo peor que la falta total de instituciones globales. Ésta era probablemente la posición de la mayoría de los manifestantes en Seattle en diciembre de 1999. Una alianza entre los defensores de ese pensamiento y los adherentes nacionalistas de la *realpolitik* bilateral podría ser políticamente poderosa.

Esa alianza atraería también el apoyo de un cuarto grupo: los adherentes a la versión romántica de una economía política descentralizada, organizada no alrededor de los Estados-nación, sino localmente. John Zerzan, el líder intelectual de la facción anarquista del «Bloque Negro», que atrajo en su momento los principales titulares de prensa en Chicago, representa esa manera de pensar⁴⁸, pero sus seguidores se encuentran distribuidos irregu-

⁴⁷ Cfr. Keck y Sikkink (1998); Evans (2000).

⁴⁸ Para una discusión interesante sobre el «anarco-primitivismo» de Zerzan, véase *The Wall Street Journal*, diciembre 6, 1999, A17.

larmente en todo el espectro político, a derecha e izquierda. Cualquier tipo de gobernanza global es un anatema para este grupo. Para ellos, el colapso al que conduce el problema de Polanyi es parte de la solución.

Todo esto apunta a que la construcción de instituciones para la gobernanza global es un asunto mucho más delicado que el mantenimiento de los Estados-nación. Los intereses concretos siguen siendo importantes, pero las visiones del mundo lo son aún más. Las definiciones acerca de qué es «eficiente» y para quién son espinosas. Individuos cuyos intereses aparentes se dirían idénticos pueden sostener posiciones diametralmente opuestas, y también son posibles alianzas entre personas que definen sus intereses de maneras totalmente distintas. Todo ello puede verificarse observando la breve y tumultuosa vida de la OMC.

Es necesario destacar cuatro características de la OMC como organización. La primera y más obvia es su centralidad en la gobernanza económica global. La segunda es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos formales de decisión. La tercera son las tensiones y contradicciones entre las realidades formal e informal, tanto en términos de su papel en la gobernanza global como en términos de sus procedimientos para la toma de decisiones. Finalmente, y aún más importante, es destacar la vulnerabilidad política de la OMC (y, en general, de las instituciones para la gobernanza global).

El carácter formalmente democrático de la OMC es, en principio, sorprendente (en contraste con el FMI, por ejemplo). Formalmente, cada uno de los 135 miembros de la OMC tiene un voto igual. Puesto que no hay equivalente del Consejo de Seguridad*, la OMC es, en teoría, incluso más democrática (en el sentido westfaliano de una nación, un voto) que las Naciones Unidas. El «Consejo General», el órgano de gobierno de la OMC, reúne a los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia, aunque se espera que el primero de ellos se incorpore a corto plazo) y les permite participar en relativa igualdad, al menos formalmente, y las Conferencias Ministeriales de la OMC están acompañadas de un debate público amplio.

Por otro lado, si pasamos de la teoría a la práctica, la OMC funciona como una clásica oligarquía. El precedente, establecido en el GATT, de que todas las decisiones deban adoptarse por consenso, permite a Estados Unidos y a las otras naciones importantes establecer el programa político de la organización. Sin embargo, esta oligarquía informal se mantiene en tensión con la democracia formal, y esa tensión crea un cierto potencial interesante para el cambio.

* Se refiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde los cinco miembros permanentes, China, Rusia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, tienen derecho de veto. (N. del T.)

A pesar del predominio, en la práctica, de las normas informales, las normas formales todavía proporcionan una plataforma desde la que realizar amenazas políticas. Estados Unidos y los países industrializados se encontrarían en una posición política complicada si un bloque grande de países en desarrollo dijera: «No es posible alcanzar el consenso. Por tanto, esta cuestión debe decidirse por votación». ¿Acaso es impensable que esa amenaza pudiera llegar ser efectiva en la práctica?

El último esfuerzo por escoger al director general de la OMC sugeriría que no es impensable. Una serie de votaciones simuladas dejó claro que el candidato que apoyaban los países en vías de desarrollo tenía suficientes votos (aunque nunca llegaran a contarse oficialmente), por lo que no tenían ninguna razón para negociar otro candidato. El resultado fue una parálisis incómoda que condujo al nombramiento de un director general interino. Al final, se alcanzó un acuerdo⁴⁹. Una lógica similar prevaleció en Seattle en 1999, aunque su dinámica fue más compleja. Aunque había múltiples razones para que fracasara la «Ronda del Milenio»*, al menos una de ellas era la decisión de los principales países en vías de desarrollo de que no se adherirían incondicionalmente a cualquier consenso. Las dos luchas vistas conjuntamente dejan claro que si los países en vías de desarrollo deciden pelear colectivamente por algo, no será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea ignoren simplemente la posición de aquéllos.

El contraste entre las realidades formal e informal se aplica también al poder de la OMC y a su relevancia fundamental en el sistema de comercio global, aunque de una manera distinta. Como encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central para la regulación del comercio internacional⁵⁰. Como ha destacado correctamente Ruggie (1998), la regulación del comercio internacional ha terminado evaluando las políticas domésticas «relacionadas con el comercio», lo cual termina comprendiendo cualquier cosa, de las normas medioambientales a las leyes tributarias. Eso crea la impresión de que el poder de la OMC puede extenderse y traspasar la barrera de lo doméstico. Es más, a diferencia de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la capacidad de imponer sanciones legítimas si no se siguen sus decisiones. Cuando un antiguo miembro del Secretariado de la OMC (Blackhurst 1997: 533) escribe sobre «el papel emergente [de la OMC] como la organización

⁴⁹ En lugar de que el mandato de un candidato fuera de cuatro años, sería de tres.

* Se llamó «Ronda del Milenio» a la ronda de negociaciones de la OMC que pretendía, fundamentalmente, desarrollar plenamente los acuerdos iniciales adoptados en la Ronda Uruguay y liberalizar más profundamente el comercio mundial de bienes y servicios. Celebrada en Seattle en noviembre y diciembre de 1999, estuvo rodeada de una movilización masiva de organizaciones sociales e individuos en su contra, que estalló en episodios de violencia callejera. El ambiente de oposición la hizo fracasar. (N. del T.)

⁵⁰ Véase Krueger (1998).

económica internacional más destacada» está, por tanto, reflejando legítimamente la percepción general sobre la importancia de esta organización.

Lo más sorprendente es que si miramos la OMC en términos formales no parece ser una organización muy poderosa. Su poder formal, el derivado de las normas, está estrictamente limitado. La OMC no goza de poder formal para dictar políticas comerciales nacionales o para castigar (directamente) a los países que se niegan a cumplir las obligaciones de apertura comercial a las que se han comprometido legalmente. Su único poder formal es legitimar el derecho de los países a iniciar sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se han visto perjudicados por las restricciones comerciales que violan los acuerdos de la OMC.

Si la OMC se ve como una organización poderosa, es porque se contempla como la encarnación de los intereses de los principales poderes económicos mundiales. La OMC existe porque agentes nacionales poderosos deseaban que la política en torno a las disputas comerciales internacionales se canalizara mediante una organización internacional cuyas decisiones pudieran considerarse legítimas con gran probabilidad, precisamente porque formalmente fuera democrática y porque aquellas personas que adoptasen las decisiones concretas fueran burócratas no comprometidos con ningún país en especial. El poder informal de la OMC reside, por tanto, en el hecho de que es la representación concreta del consenso y de la solidaridad informal que hace que funcione el sistema de comercio internacional.

Sin embargo, y al mismo tiempo, los aspectos formales del régimen de la OMC siguen siendo una fuente potencial importante de apoyo para los pequeños países que buscan huir del mundo de la *realpolitik* bilateral, en la cual se encuentran constantemente a merced de la voluntad de los «grandes poderes» (Estados Unidos es el más evidente). El «mecanismo para la resolución de disputas», que más que establecer políticas, las interpreta, es más formal y transparente. Mientras que la oligarquía informal sigue siendo relevante en los conflictos dirimidos en la OMC, Costa Rica puede llegar a ganar en un caso contra Estados Unidos, lo que no es probable que ocurra en el mundo de la *realpolitik*. El mecanismo para la resolución de disputas es, de hecho, un buen ejemplo de cómo normas de cumplimiento universal ayudan a que las partes más débiles se beneficien del sistema, aun cuando tengan poca participación en la elaboración de las mismas, e incluso si el contenido general de esas normas no refleja sus intereses. Características de gobierno aparentemente transparentes y objetivas, como el mecanismo para la resolución de disputas, son fundamentales para que organizaciones como la OMC puedan reclamar de manera efectiva que poseen legitimidad internacional, aunque obviamente son de poca ayuda frente a los políticos estadounidenses interesados en evitar las limitaciones a la soberanía hegemónica de su país.

Curiosamente, organizaciones como la OMC pueden ser más vulnerables al ataque del caudillo hegemónico que fomentó su creación, EE.UU., que al de las naciones pobres que están excluidas de la oligarquía informal que establece sus políticas. El inusual carácter ideológico de Estados Unidos lo hace particularmente inadecuado para desempeñar el papel de constructor de instituciones que podría esperarse de un poder hegemónico⁵¹. Hay una poderosa corriente ideológica de las elites estadounidenses que desconfía profundamente de cualquier forma de institución pública de gobierno y que es extremadamente aprensiva frente a cualquier cosa que pudiera reducir la soberanía absoluta de Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora es un defensor absoluto del mercado libre, pero tiene poco aprecio por la infraestructura institucional necesaria para que esos mercados funcionen, especialmente a nivel global. La desconfianza de Estados Unidos de cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia firmemente asentada, convierte a cualquier institución para la gobernanza global en enemiga. La hostilidad de los conservadores tradicionales (especialmente en Estados Unidos), hipersensibles frente a cualquier acción de la OMC que se considere que afecte a la soberanía de Estados Unidos, es casi inevitable.

Pero también una sociedad civil cada vez más activa ha comenzado a mostrar un interés serio y vociferante en la política de la globalización. Estos grupos están interesados, o bien en la gobernanza, entendida como conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente que reconstruirían el mercado, más que extenderlo; o bien en restablecer algún tipo de autonomía política y económica locales. El éxito de la gobernanza global, en el sentido de Soros y Rubin de un cumplimiento universal de normas estrechas favorecedoras del mercado, sería una derrota para ambos grupos. A menos que las organizaciones como la OMC puedan convencer al primer grupo de que pueden ser, en algún sentido, un instrumento para promover un conjunto más amplio de normas sociopolíticas, cuando menos dentro de los presupuestos del liberalismo solidario, los grupos cívicos frustrados tienen todo el estímulo para hacer que sus gobiernos nacionales retiren su apoyo a la organización. Una alianza entre grupos políticos conservadores y progresistas, cuyo único punto de acuerdo fuera que la OMC debe desmantelarse, no es en absoluto absurda, especialmente en Estados Unidos.

La vulnerabilidad política de la OMC deriva del poder latente de la mayoría democrática mundial, lo que equivale a decir de los países en vías de desarrollo. En la Ronda Uruguay, los países en vías de desarrollo aceptaron gustosamente promesas a cambio de sus concesiones en temas como

⁵¹ Cfr. Evans (1997).

el TRIPS*, los servicios financieros y los servicios en general. En Seattle, tal vez envalentonados por el empeño mostrado por los manifestantes que se congregaban en el exterior en cada una de las reuniones de los representantes nacionales para oponerse al *statu quo*, los países en vías de desarrollo decidieron que hasta ahí habían llegado.

Para los países en desarrollo, el cumplimiento universal de normas estrechas de mercado (como en el caso de los mecanismos para la resolución de disputas) puede suponer una mejora marginal en relación con el abuso de poder bilateral del mundo de la *realpolitik*, pero mientras el mandato siga definido en términos estrechos, y el contenido de esas reglas estrechas se determine por una oligarquía de países ricos aconsejados por empresas privadas, para los países en desarrollo la gobernanza global sólo supone una mejora residual en comparación con la anarquía wesfaliana.

Los países en desarrollo quieren y necesitan un conjunto de normas que no sólo resucite las protecciones sociales del antiguo liberalismo solidario, sino que lo expanda más allá de los países de la OCDE. También necesitan reglas que no se limiten a reforzar los privilegios de las empresas y países que controlan actualmente los mercados globales, sino que proporcionen algún apoyo a los esfuerzos por «alcanzar el nivel socioeconómico de los países ricos». Si la gobernanza global desea obtener el apoyo político de los países en desarrollo de manera fiable, debe ir más allá de ofrecer normas estrechas de mercado. Los internacionalistas más avanzados, que son los que tienen más que ganar de un sistema global institucionalizado estable, ¿están dispuestos a reconstruir los mercados globales para que puedan responder esas exigencias? ¿O arriesgarán los esfuerzos ya empeñados en la construcción institucional global (y a largo plazo aumentarán la posibilidad de un colapso polanyiano) con el fin de preservar la definición actual de lo que consideran un mercado global legítimo?

Si la construcción institucional fuera simplemente una cuestión de eficiencia e intereses, la perspectiva sería esperanzadora. Las elites capitalistas transnacionales ganan mucho más si las organizaciones para la gobernanza global hacen cumplir ciertas normas generales, garantizando la estabilidad y la previsibilidad, que si la gobernanza global decae por falta de aliados políticos. Aun a corto plazo, el abandono de una organización como la OMC sería un golpe importante a la confianza de los inversores en la previsibilidad de la economía política global, algo que los internacionalistas más avanzados deben evitar a toda costa. La oferta no es muy distinta de la que llevó al Estado de bienestar y al liberalismo solidario, salvo porque debe construirse globalmente.

* Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés, como es generalmente conocido. (N. del T.)

Lamentablemente, el proceso de construcción institucional es más complicado y menos predecible. Si pudiéramos asumir que las elites globales adoptan decisiones racionales, el mundo sería un lugar mucho más agradable del que es. Si la experiencia pasada nos vale de referencia, no es probable que las elites estén dispuestas a aceptar realizar concesiones «racionales», a menos de que se encuentren bajo una presión política lo suficientemente intensa como para desviarles de su línea habitual de comportamiento. Las oportunidades favorables a proyectos más progresistas para la construcción institucional global dependen no sólo de la receptividad de las elites, sino de la formación de complejas alianzas entre grupos con intereses dispares a veces y comunes otras.

La complejidad de la construcción de esas alianzas se encuentra bien ilustrada por la cuestión de los «estándares laborales mínimos». Los «estándares laborales mínimos» (ELM), en su versión más básica, están perfectamente representados en la reciente versión producida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que finalmente Estados Unidos estuvo de acuerdo en firmar. Son un ejemplo de visión minimalista, aunque todos reconocen (unos con temor, otros con esperanza) que están en el límite de lo posible y que, finalmente, los ELM podrían extenderse y cubrir derechos y libertades como la protección del derecho a organizarse, que es lo que hace que el concepto de los ELM sea políticamente interesante.

El argumento a favor de la inclusión de los ELM en el mandato de la OMC es simple y lógico. La ausencia de ELM en un país concreto puede considerarse como un elemento básico que afecta al comercio y da lugar al comercio desleal, de la misma manera que la ausencia de derechos de propiedad intelectual es también un elemento básico de la competencia desleal. Si no tener que pagar derechos de autor a Bill Gates supone un privilegio, no tener que pagar los salarios que los trabajadores podrían exigir si tuvieran la libertad de ejercer sus derechos colectivos constituye un subsidio a los productores locales.

La política detrás de todo esto es más compleja. A nivel nacional, los países industrialmente avanzados, con regímenes democráticos de carácter social (especialmente los países nórdicos) han sido, como era previsible, firmes defensores del cumplimiento obligatorio de los ELM como parte del mandato de la OMC. Por otro lado, los principales oponentes de los ELM son los países en vías de desarrollo. Su oposición es producto de dos razones diferentes.

La primera es la siempre presente idea de soberanía. Los líderes del Tercer Mundo ven los ELM como una excusa más para entrometerse en sus asuntos internos. La segunda es que ven las limitaciones a la capacidad de las empresas locales para explotar la mano de obra barata como una amenaza para su ventaja comparativa. Los Gobiernos del Tercer Mundo,

desesperados por aumentar sus exportaciones hacia los mercados de los países desarrollados, tienen pánico frente a la posibilidad de que los ELM se usen contra sus exportadores. Y, naturalmente, muchos líderes políticos de los países en desarrollo pueden ver los cambios normativos a nivel global que incrementen el poder de negociación de los trabajadores locales como algo malo para sus aliados empresariales locales.

El movimiento obrero estadounidense, que es un sujeto constitucional político central desde el punto de vista de la administración actual de Estados Unidos, ve como un tema prioritario la institucionalización global de ELM comparables a los que se respetan en Estados Unidos, especialmente en las regiones del Tercer Mundo⁵². Para los empresarios que apoyan la administración actual de Estados Unidos, por otro lado, el tema es menos relevante. Aunque se benefician de la ausencia de estándares laborales en los países en desarrollo, las principales empresas transnacionales de Estados Unidos también son conscientes de que la difusión de los ELM afectaría mínimamente sus tasas de beneficio global. Para los trabajadores de Estados Unidos, conseguir el apoyo de la administración estadounidense en la defensa de los ELM más allá de sus fronteras tiene más posibilidades de éxito que intentar impedir que el capital invierta en el extranjero o pretender imponer restricciones generales a la entrada de bienes de consumo a Estados Unidos.

Para poder conseguir ese propósito, sin embargo, es esencial tener aliados internacionales. Los trabajadores de Estados Unidos deben tener aliados al menos en los países en vías de desarrollo más importantes. De nuevo, es lógico que tuviera sentido que los trabajadores del Tercer Mundo apoyasen los ELM, aunque no lo hicieran sus líderes. También sería una nueva herramienta de negociación muy importante el poder amenazar con sanciones internacionales a los empleadores o a los políticos nacionales si no se respetan los derechos laborales locales. Sin embargo, hasta ahora no existen ejemplos notables de apoyo político público entre los principales movimientos sindicalistas del Tercer Mundo a la idea de ELM internacionales exigibles en el comercio internacional⁵³.

Las razones de la tibia respuesta de los movimientos sindicalistas del Tercer Mundo no son difíciles de comprender. Durante décadas, la posición internacional del movimiento obrero de Estados Unidos ha combinado el

⁵² Véase Palley, Drake y Lee (1999). En principio, se aplica una lógica similar a los sindicatos europeos, pero para éstos la cuestión de los estándares laborales dentro de la Unión Europea (UE) tiene mayor relevancia política, por lo que los sindicatos laborales de Estados Unidos son los más visibles en este tema.

⁵³ En algunos casos, por ejemplo, el Indian National Trade Union Congress (Congreso Nacional Indio de Sindicatos de Trabajadores), la respuesta ha sido consistente y fuertemente negativa (Haworth y Hughes 1997). En otros casos, por ejemplo, como CUT en Brasil o Cosatu en Sudáfrica, la respuesta ha sido ambivalente en el mejor de los casos.

antagonismo contra los movimientos obreros del Tercer Mundo más activos, alegando que podrían ser comunistas, con el proteccionismo más descarado. No sorprende, pues, que el movimiento obrero del Tercer Mundo vea el apoyo de los sindicalistas estadounidenses a los ELM como algo menos motivado por la solidaridad internacional que por el deseo de los trabajadores privilegiados del Norte de negar a los productores del Sur acceso a los mercados del Norte y, por tanto, como un intento para evitar compartir los beneficios de los incrementos en la productividad global con sus hermanos y hermanas del Sur; es decir, en una palabra, como proteccionismo⁵⁴.

Para los trabajadores estadounidenses, por consiguiente, intentar usar la OMC para mejorar el cumplimiento global de los derechos laborales significa renovar totalmente su relación con los movimientos laborales del Tercer Mundo, construyendo lazos concretos y demostrando su solidaridad. La vieja actitud que considera peligrosos a los trabajadores del Tercer Mundo porque están «dispuestos a trabajar por muy poco» tiene que sustituirse por una nueva visión, en la cual éstos sean aliados políticos cruciales a los que se debe apoyar.

En resumen, el caso de los ELM nos proporciona un buen ejemplo de cómo los esfuerzos por la construcción de instituciones pueden ser constitutivos de la realidad, estimulando a que los grupos redefinan sus intereses de maneras inesperadas y atractivas. El argumento puede recogerse brevemente de la siguiente forma:

1. Los gobiernos, actuando como agentes de los elementos más avanzados del capital transnacional, crean una organización internacional para dotarse de un medio institucional políticamente más eficaz y efectivo que permita una expansión más estable y menos costosa de la apertura internacional, y que incremente la transparencia y la predictibilidad (y, por consiguiente, reduzca la volatilidad) de la economía global, reduciendo, por tanto, la amenaza del «problema de Polanyi».
2. Una vez que estos fines son recogidos por una organización concreta, la organización se convierte inevitablemente en el centro de atención, no sólo de las aspiraciones de aquellos a los que les gusta el modelo existente de globalización y desean (mediante la creación de la organización) reforzarlo, sino también de aquellos que son hostiles a la globalización. Así, por un lado, tenemos conservadores poderosos interesados en recuperar un pasado wesfaliano idealizado, en el que el poder soberano era el vehículo de las aspiraciones globales, en lugar de verse comprometido por ellas. Por otro lado, tenemos una multitud de actores sociales menos privilegiados que se ven

⁵⁴ Cfr. Amsden (2000, 14).

materialmente amenazados por las consecuencias inequitativas de la globalización y, por tanto, son hostiles a la idea de reforzar la infraestructura institucional de la globalización (mientras la globalización se defina a través de la idea de «mercados libres controlados»). Esta consecuencia inevitable y no querida (y aparentemente no prevista) hace que la organización (y su proyecto original) sea políticamente vulnerable.

3. La existencia y el poder potencial de la organización cambian también la estructura de los incentivos y estrategias potenciales disponibles para los grupos perjudicados y amenazados por las formas existentes de globalización (en nuestro caso, el movimiento obrero de los países desarrollados y, en particular, el de Estados Unidos). La estrategia de buscar imponer un conjunto distinto de normas globales se añade a sus estrategias tradicionales (y, por tanto, poco efectivas), que intentan oponerse a la globalización mediante estrategias nacionales que buscan el aislamiento nacional frente a la economía global.
4. La definición de «una nación, un voto» de la democracia, que se incorpora (natural y casi inevitablemente) como principio de gobierno interno en la OMC, obliga a que cualquier grupo que quiera intentar imponer un conjunto distinto de normas globales tenga que encontrar aliados en varios países en desarrollo y a que haga lo posible por reforzar la posición política local de estos aliados. Por tanto, una de las consecuencias no buscadas de la creación de la OMC fue crear incentivos adicionales para que el movimiento obrero estadounidense redefiniera sus intereses en una dirección más internacionalista, realizando esfuerzos concretos por fortalecer sus vínculos con los movimientos obreros del Tercer Mundo y también con la base ideológica de estos movimientos. El importante papel de los trabajadores en las manifestaciones de Seattle (ignorado prácticamente por los medios de comunicación) destaca cómo la OMC puede ayudar a cambiar la atención de los trabajadores de la política doméstica a la global.

Con independencia de cómo evolucione finalmente el problema de los ELM, el caso de la OMC nos sirve para ver la necesidad de hablar de la perspectiva institucional a fin de entender el cambio económico a nivel global. Este caso refuerza nuestra idea inicial de que el cambio institucional no puede explicarse por las lógicas eficientista (funcional) o instrumental (intereses), sino que debe también considerarse el impacto independiente de las visiones del mundo y las ideologías. Igualmente, válida nuestra hipótesis de que las instituciones deben verse como constitutivas de las visiones del mundo, además de estar modeladas por ellas.

CONCLUSIÓN: HACIA UN ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DEL CAMBIO ECONÓMICO

Cuando se combinan nuestros análisis del Estado desarrollista y de la OMC, podemos ver que tenemos dos ejemplos muy distintos de transformación institucional con lecciones bastante distintas. Ambos casos son demasiado relevantes para la evolución de la economía política global de nuestros días como para que el canon dominante los ignore. Sin embargo, en ambos casos los intentos por explicarlos mediante el sistema analítico del canon dominante requieren realizar vergonzosas contorsiones, si es que acaso es capaz de hacerlo. Hemos confrontado, en pocas palabras, el canon existente con las anomalías que no puede ignorar o explicar con facilidad.

Al mismo tiempo, el análisis de estos casos ha demostrado ser provechoso para una redefinición y reconstrucción del bosquejo conceptual de la dinámica institucional de la que partimos. Ambos casos reflejan nuestras premisas básicas de que una teorización adecuada debe ver las instituciones como *construidas* (o reconstruidas) en respuesta a los cambios en los intereses y la ideología (o la visión del mundo), por un lado, y también como *constitutivas* a su vez de esos intereses e ideologías, por otro. Pero hicimos algo más que eso. Aunque los casos no se eligieron con el propósito de mostrar las distintas maneras en las que pueden interactuar ideas, intereses e instituciones, acabaron sirviendo para ello.

En el caso del Estado desarrollista, el proceso por el cual los grupos sociales que previamente habían formado parte integral de sus cimientos políticos terminaron considerando que sus intereses estaban alineados con el desmantelamiento de ese Estado, nos proporciona una buena refutación de las teorías simplistas de los intereses y las instituciones. Ello es obvio si se observa la actuación de los burócratas, que se comportaron de una manera totalmente irracional desde el punto de vista del comportamiento burocrático explicado por Buchanan, Krueger y Niskanen, al pedir la desaparición de las bases de su propio poder. Sus nuevas actitudes favorables al «mercado libre» no pueden explicarse sin apoyarse fuertemente en un cambio de su visión del mundo, enraizado a su vez en nuevos modelos de educación profesional. La secuencia, entonces, sería una en la que la visión del mundo, y no la posición en la estructura económica, es la que modela las definiciones de los intereses.

Si se analiza el comportamiento de los empresarios locales (los *chaebols*), la lógica es menos homogénea. Por un lado, su posición económica objetiva cambió. Sus inversiones y mercados se hicieron cada vez más internacionales y, por ello, la adopción de la ideología antiestatalista predominante en la esfera internacional tenía cierto sentido en términos económicos. No obstante, al mismo tiempo es importante reconocer (como se hizo evidente

tras las crisis asiáticas) que su capacidad para mantener su propio crecimiento con independencia del Estado desarrollista fue, en gran medida, ficticia. Así que el cambio en sus intereses también fue inseparable del cambio en su visión del mundo. La ironía de este caso es que, evidentemente, el cambio en las visiones del mundo y en los intereses fue posible gracias al éxito del Estado desarrollista como instrumento de transformación económica. Así, puede considerarse que el cambio institucional previo se encuentra detrás de los cambios en los intereses e ideas.

El caso del liderazgo político es también complejo. Por un lado, la nueva generación de líderes políticos tenía una relación ambivalente con el Estado desarrollista desde el inicio, no a causa de su búsqueda agresiva de la transformación económica, sino por su cara represiva y autoritaria. También vieron al Estado desarrollista como al culpable de que el poder económico se concentrara indebidamente en las manos de unos pocos *chaebols*. A pesar de estas ambivalencias, es claro que el abandono de los elementos nacionalistas y de las políticas económicas favorables a los productores en el Estado desarrollista debe explicarse, en gran medida, en términos de la adhesión a una visión del mundo que defiende un mercado libre global. Esta adhesión podría ser el producto, naturalmente, de una conformidad basada en sus propios intereses y en el temor a que las políticas nacionalistas terminaran trayendo sanciones de los mercados financieros internacionales, pero el grado de conformidad muy elevado apunta a un elemento no reducible de conversión ideológica.

En resumen, la pérdida de apoyo político del Estado desarrollista encaja mejor en un modelo en el que los cambios en las visiones del mundo y, más específicamente, la adopción de visiones del mundo globalmente dominantes por parte de la elite local, fueron más importantes que los cambios en los intereses económicos «objetivos» a la hora de generar un cambio institucional que acabó teniendo consecuencias negativas para el desempeño económico (es decir, contribuyendo a la creación de la crisis asiática) y que, por tanto, tuvo consecuencias negativas para los «intereses objetivos» de los actores principales que formularon e impulsaron en la práctica el declive del Estado desarrollista.

El caso de la OMC no es inconsistente con el caso del Estado desarrollista, pero pone de manifiesto una secuencia diferente. De nuevo, la visión del mundo tiene un papel fundamental en la generación del cambio institucional (en este caso, la visión del mundo internacionalista refinada de Soros y Rubin, que reconoce la necesidad de crear instituciones que gobiernen los mercados globales). Igualmente, si colapsa el proyecto actual de construcción institucional, las ideologías conservadoras que exaltan los privilegios de la soberanía y las ventajas a corto plazo de las relaciones bilaterales (marcadas por la fuerza de una de las partes) es probable que adquieran una importancia fundamental.

La parte principal del relato, sin embargo, conduce de la creación del contexto institucional a la redefinición posterior de intereses y de la visión del mundo, con la particularidad añadida de que los efectos institucionales operan con plena independencia de los creadores de la institución. Concretamente, la creación de la OMC proporciona un estímulo para la redefinición de los intereses de los trabajadores y de una visión del mundo en la dirección de lo internacional. Este cambio en la visión del mundo y en la definición de los intereses por parte de un conjunto relevante de actores sociales es, a su vez, proyectado para cambiar en el futuro el funcionamiento de la OMC como institución y, por consiguiente, para cambiar cómo se definen legítimamente los mercados globales.

Nuestro análisis también refuerza firmemente la predicción de Block (1999) de que es un grave error pensar la economía política global como un sistema «natural» en el que cada elemento está conectado lógicamente y «orgánicamente» a los demás, de manera que intervenir en cualquier parte del sistema alterará negativamente el funcionamiento del todo. Hemos intentado, como sugiere Block (p. 10), «reconceptualizar el capitalismo internacional como un sistema construido». Hemos mostrado cómo el ascenso y el declive del Estado desarrollista reflejan un proceso complejo de agencia individual, cambios en las visiones del mundo y modificaciones de las alianzas políticas, y no algún tipo de «lógica económica inexorable» del sistema global en su conjunto. La OMC demuestra todavía con mayor claridad hasta qué punto la economía política global es un sistema en construcción cuya lógica económica depende del resultado del proceso de construcción institucional.

La yuxtaposición de los dos casos también ejemplifica los beneficios de un análisis institucional más denso. Obviamente, la aparición de la OMC y el declive del Estado desarrollista ocurren en la misma escena internacional. El análisis institucional superficial ve a menudo la interrelación en la esfera internacional como simples juegos de «suma cero», como una competencia por una cantidad fija de soberanía total, en la cual el incremento de la gobernabilidad total se enfrenta inevitablemente con las estrategias económicas nacionalistas de los gobiernos del Tercer Mundo. Nuestro análisis arroja una imagen muy distinta. La compleja dinámica política del declive del Estado desarrollista tiene poco que ver con la hipótesis de que la OMC, o cualquier otra organización para la gobernanza global, haya obligado a los Gobiernos a abandonar sus estrategias políticas nacionalistas. A la inversa, entre las numerosas amenazas a la institucionalización de la OMC, las políticas económicas nacionalistas del Tercer Mundo apenas intervienen. Las implicaciones que tiene nuestro análisis para la interrelación de los dos casos refuerza una idea básica: los enfoques institucionales superficiales nos llevan a conclusiones erróneas sobre la dinámica de las instituciones.

La idea general es clara. Nuestro análisis muestra las razones por las cuales estamos descontentos con el canon dominante. La falsa parsimonia que ofrece el enfoque no institucional ofrece poco apoyo analítico, por no decir ninguno, para explicar la dinámica de cualquiera de los casos de los que nos ocupamos. Los presupuestos básicos de ese tipo de enfoque le impiden poder hacerlo, puesto que consideran las «preferencias» (tanto en el sentido de intereses como de visiones del mundo) como exógenas e inmodificables. En esas explicaciones, es imposible que los intereses y las visiones del mundo sean variables modeladas por el contexto institucional, pero que también desempeñen un papel en la producción del cambio institucional. La falsa parsimonia le ha robado al canon su capacidad de discutir estos casos fundamentales.

Desgraciadamente, en el momento de explicar el cambio institucional, si se pretende desplazar el enfoque dominante institucionalmente anémico, se requiere algo más que un marco general intelectualmente plausible y una capacidad superior para explicar casos particulares, aun si esos casos son muy importantes.

Aparte de las ventajas derivadas de la «dependencia del proceso» (del estilo «Qwerty»*) que tiene el canon dominante, y que proceden simplemente de la longevidad y de los «efectos de red» de ese canon, la clase de relación que establece entre teoría y práctica produce el tipo concreto de falsa parsimonia que le otorga tremendas ventajas. Los actores sociales poderosos dan un valor excesivo a la obtención de respuestas claras, ofrecidas con plena convicción, como para valorar adecuadamente la clase de complejidad que involucra una explicación institucional apropiada. Así, para ellos las teorías deben generar reglas simples que permitan a los agentes que toman decisiones actuar con rapidez. Deben también dar confianza a los agentes encargados de las decisiones y producir una hegemonía ideológica frente al resto de la sociedad.

Las teorías parsimoniosas y elegantes, cuyas premisas básicas coinciden plenamente con las presunciones ya existentes y son asumidas como ciertas por los actores sociales poderosos (y en menor medida por la sociedad en su conjunto), y que también pretenden ser de aplicación casi general, proporcionan una base ideológica poderosa y también fundamentos claros para la acción. Esas teorías pueden ser incompletas o equivocadas, pero hasta que las normas que rigen los procesos de decisión se conecten con resultados desastrosos, prevalecerán. La preponderancia de las normas refuerza, a su vez, la legitimidad de la teoría, puesto que el conoci-

* Se refiere a la lógica predeterminada de la colocación de las teclas en un teclado, que hace que una vez aprendida por el operador, sea difícil de abandonar por otra distinta, puesto que cualquier combinación de teclas aparece inicialmente como arbitraria, mientras que la que ya se conoce puede parecer «natural» y «lógica». (N. del T.)

miento de ésta permite la predicción de un amplio conjunto de decisiones importantes (que se basan precisamente en la teoría) y hacen que las predicciones de la teoría se cumplan por sí mismas hasta cierto punto.

Naturalmente, hay dos condiciones adicionales que son esenciales para conseguir que esas reglas lleguen a ser «hegemónicas». La primera es que las decisiones que se adopten no deben implicar el sacrificio o el desagrado de aquellos encargados de adoptarlas o de sus bases políticas más poderosas. La segunda es que las teorías en las que se basan deben funcionar razonablemente bien en entornos simples (por ejemplo, para las decisiones microeconómicas a corto plazo de las empresas), que son relevantes y valorados por los que deben adoptar decisiones. Siempre y cuando se cumplan estas dos condiciones, es probable que se extiendan indefinidamente los espacios en los cuales se aplican las teorías, a pesar de sus inconsistencias o falta de lógica obvias, e incluso si su aplicación produce inmediatamente resultados claramente negativos para los menos poderosos y eleva el riesgo de crisis y desastre a largo plazo para los propios agentes encargados de adoptar esas decisiones.

El canon económico contemporáneo goza de todas las condiciones necesarias para sustentar una falsa parsimonia y, bajo las condiciones actuales, es improbable que sea desplazado por una alternativa institucionalista compleja y «enmarañada». Aun si una alternativa institucionalista demostrase inequívocamente su superioridad científica, los costes ideológicos y prácticos de cambiar las reglas para las decisiones irían contra el abandono del canon establecido. Y además, cualquier alternativa institucional está todavía lejos de proporcionar esas demostraciones incontestables.

Para mejorar sus posibilidades, un canon más orientado hacia lo institucional debe efectuar dos operaciones. Primero, debe continuar demostrando que los acontecimientos que el canon dominante califica de anómalos pueden comprenderse y predecirse una vez que se aplica un enfoque más institucionalista. Teniendo en cuenta las ambigüedades inherentes a la mayoría de los resultados sociales y políticos, no es una tarea fácil, pero es esencial. La segunda cosa que debe hacer, además de rebatir la falsa parsimonia, es trabajar en una dirección que muestre que las explicaciones del enfoque institucional no son *ad hoc*, concebidas tras los hechos, sino que son consistentes entre sí y con otros conjuntos de proposiciones generales. Esa tarea es incluso más dura.

A pesar de las dificultades presentes, las perspectivas para un mayor reconocimiento del enfoque alternativo institucional no son tan pobres como parecería después leer estas páginas. Primero, la conquista no es la única forma de éxito. De la misma manera que los dogmas religiosos se transforman al tener que asimilar posiciones contrarias, sin admitir nunca que la ortodoxia previa fue un error, los cánones intelectuales pueden transfor-

marse materialmente sin que parezca que hayan capitulado frente a otras ideas. Posiciones que parecían blasfemias treinta años atrás (como, por ejemplo, la relevancia cada vez mayor de los rendimientos crecientes) se aceptan hoy en día por los practicantes más innovadores del canon convencional. Esos cambios crean elementos útiles para la construcción de un canon alternativo.

Al mismo tiempo, el objetivo no es «reinventar la rueda». Los fabricantes que intentan calcular el coste de fabricación de un artefacto en un entorno organizacional e institucional dado necesitan el tipo de herramientas que ha desarrollado la microeconomía ordinaria. Nosotros también necesitamos aprovecharnos de la inmensa cantidad de trabajo que está depositada en las técnicas para calcular el ingreso nacional, las estimaciones sobre los cambios en la oferta monetaria, etc. Sería insensato no aprovechar todo el trabajo ya realizado sobre estas cuestiones bajo la tutela del paradigma convencional. Esas herramientas confunden sólo si se usan sin poder reconocer cuáles son sus presupuestos institucionales. El problema con la economía convencional es que prefiere ignorar el hecho de que los cambios en el entorno institucional son posibles y que estos a su vez pueden cambiar radicalmente las consecuencias de las cifras que interpretan.

Como han observado North y otros, precisamente la característica de que las instituciones se «dan por sentadas» es lo que hace que tengan un valor incalculable para los individuos y las sociedades que no tienen el tiempo o la capacidad de optimizarlas. Sería una ligereza sugerir que como parte de todas nuestras decisiones diarias deberíamos considerar toda la gama de alternativas institucionales disponibles. Sin embargo, preocuparse actualmente por la pregunta: «¿Cómo podrían organizarse de una manera distinta las instituciones existentes y qué ocurriría si lo hicieran?», no sólo es sano, sino esencial. La hegemonía actual del canon dominante suprime esa pregunta y eso es lo que lo hace peligroso.

Tanto el valorar con precisión la posibilidad de que la perspectiva institucional pueda adquirir mayor relevancia, como tener una estrategia para conseguir ese objetivo dependen necesariamente de factores intelectuales y prácticos. La instauración de un canon alternativo es improbable que ocurra aisladamente, sin la participación de los actores sociales que ven sus intereses perjudicados por las políticas generadas por el canon dominante. Por tanto, cualquier persona interesada en el proyecto intelectual que implica desarrollar un nuevo canon debe estar también interesada en un proyecto político que conceda un poder mayor a los más perjudicados por la lógica del canon existente.

Hay, naturalmente, un panorama más amargo para la creación de una base política de nuevas ideas: una crisis económica traumática. Una crisis real lo suficientemente profunda le quitaría al canon existente su carisma

ideológico, pero llevaría el caos a la vida de todo el mundo, no sólo a la de los privilegiados. Aquellos que desean destronar el canon actual nunca deberían esperar que su ocasión para el éxito fuera producto de ese tipo de situación, lo que no significa que la aversión a una crisis traumática deba disminuir el entusiasmo con el que se trabaja hacia la construcción de un canon alternativo. Ante todo, introducir perspectivas alternativas en los debates políticos existentes es probablemente la mejor forma de disminuir la posibilidad de esa crisis. En segundo lugar, si no se puede evitar la crisis, el peor de todos los mundos sería tener un canon que se resquebraja y cae en crisis sin que haya una alternativa mejor en el camino para reemplazarlo. Cualquiera que crea realmente que la falsa parsimonia del canon existente ha debilitado su capacidad para entender y predecir el cambio económico debería estar trabajando, con fervor, en la construcción de una perspectiva alternativa, no porque espere una crisis económica, sino por el temor de lo que ésta significaría en ausencia de una base intelectual sólida desde la que poder formular estrategias alternativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alchian, Armen (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (primavera), 13-16.
- _____(1991). «The Specter of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea». En L. Cho y Y. Kim (eds.), *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press.
- _____(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- _____(1950). «Uncertainty, Evolution, and Economic Theory». *Journal of Political Economy* 58, 211-22.
- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Amsden, Alice y Yoon-Dae Euh (1990). «Republic of Korea's Financial Reform: What Are the Lessons?» *Discussion Paper* no. 30, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneve.
- Amsden, Alice (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (Spring), 13-16.
- _____(1991) «The Specter of Anglo-Saxonization Is Haunting South Korea». En Lee-Jay Cho y Yoon Hyung Kim (eds.). *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press
- _____(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Armstrong, Philip, Andrew Glyn y John Harrison (1991). *Capitalism since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Arrow, Kenneth (1974). *The Limits of Organisation*. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Aston, Trevor y Charles Philpin (eds.) (1985). *The Brenner Debate - Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barnett, Michel y Martha Finnemore (1999). «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations». Manuscrito no publicado.
- Blackhurst, Richard (1997). «The WTO and the Global Economy». *World Economy* 20, 527-544.
- Block, Fred (1999). «Deconstructing Capitalism as a System». Ensayo presentado en el simposio *Approaches to Varieties of Capitalism*, celebrado en la University of Manchester, marzo.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (2000). «Walrasian Economics in Restropect». *Quarterly Journal of Economics* (November), 1411-1439.
- _____. (1996). «Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities». *Politics and Society* 24(4).
- _____. (1993). «The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy». *Journal of Economic Perspectives* 7(1).
- Brenner, Robert (1976). «Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe». *Past and Present* 70.
- Buchanan, James, Robert Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station. TX: Texas A&M University Press.
- Chang, Ha-Joon (2002). «Breaking the Mould - An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State». *Cambridge Journal of Economics* 26(5), 539-559.
- _____. (2000a). «An Institutionalist Perspective on the Role of the State – Towards an Institutionalist Political Economy». En Leonardo Burlamaqui, Ana Celia Castro y Ha-Joon. Chang (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Aldershot: Edward Elgar.
- _____. (2000b). «The Hazard of Moral Hazard - Untangling the Asian Crisis». *World Development* 28(4).
- _____. (1999). «Industrial Policy and East Asia: The Miracle, the Crisis, and the Future». Ensayo presentado en el seminario del Banco Mundial *Rethinking the East Asian Miracle*, San Francisco, febrero 16-17.
- _____. (1998). «Korea: The Misunderstood Crisis». *World Development* 26(8).
- _____. (1997). «Markets, Madness, and Many Middle Ways - Some Reflections on the Institutional Diversity of Capitalism». En P. Arestis, G. Palma y M. Sawyer (eds.). *Essays in Honour of Geoff Harcourt (volume 2): Markets, Unemployment, and Economic Policy*. London: Routledge.
- _____. (1995). «Explaining 'Flexible Rigidities' in East Asia». En T. Killick (ed.). *The Flexible Economy*. London: Routledge.
- _____. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London y Basingstoke: MacMillan.
- _____. (1993). «The Political Economy of Industrial Policy in Korea». *Cambridge Journal of Economics* 17(2).
- Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park y Chul-Gyue Yoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy, and Corporate Governance». *Cambridge Journal of Economics* 22(6).
- Chang, Ha-Joon y Robert Rowthorn (1995). «Role of the State in Economic Change - Entrepreneurship and Conflict Management». En H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Oxford University Press.

- Chang, Ha-Joon. y Chul-Gyue Yoo (2000). «The Triumph of the Rentiers?» *Challenge*, enero/febrero.
- Cheng, Tun-Jen, Stephen Haggard y David Kang (1998). «Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy». *Journal of Development Studies* 34(6).
- Chibber, Vivek (1999). «Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered». *Politics and Society* 27(3).
- Douglas, Mary (1986). *How Institutions Think*. London: Routledge and Paul Kegan.
- Evans, Peter (2000). «Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization». *Contemporary Sociology* 29(1).
- _____(1997). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50 (1), 62-87.
- _____(1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64(5), 748-765.
- Finnemore, Martha (1996). «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism». *International Organization* 50(2), 325-47.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61, 656-673.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford (1991). «Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions». En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Haworth, Nigel y Steve Hughes (1997). «Trade and International Labor Standards: Issues and Debates over Social Clause». *The Journal of Industrial Relations* 39(2), 179-195.
- Hodgson, Geoff (2000). «Structures and Institutions: Reflections on Institutionalism, Structuration Theory and Critical Realism». Manuscrito no publicado, The Business School, University of Hertfordshire.
- _____(1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- _____(1993). *Economics and Evolution*. Cambridge: Polity Press.
- Hveem, Helge (1999). «A New Bretton Woods for Development?» *Journal of International Relations and Development* 2(4).
- Johnson, Charles (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kohli, Atul (1994). «Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State'». *World Development* 22(9), 1269-93.
- Kregel, Jan y Leonardo Burlamaqui (2000). «Finance, Competition, Instability, and Development: The Financial Scaffolding of the Real Economy». Ensayo presentado por el grupo «Other Canon» durante conferencias en Venecia, 13-14 enero, y Oslo, agosto 15-16.

- Krueger, Anne O. (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marglin, Stephen A. (1974). «What Do Bosses Do? - The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production. Part I». *Review of Radical Political Economics* 6(2).
- Marglin, Stephen A. y Juliet B. Schor (eds.) (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglas (1984). «Transaction Costs, Institutions, and Economic History». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (March), 7-17.
- Palley, Thomas, Elizabeth Drake y Thea Lee (1999). «The Case for Core Labor Standards in the International Economy: Theory, Evidence, and a Blueprint for Implementation». Un informe presentado a la *International Financial Advisory Commission of the Department of the Treasury*, Washington, DC: AFL-CIO.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.
- Ruggie, John (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- _____(1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order». *International Organization* 36(2), 195-231.
- Schotter, Andrew (1985). *Free Market Economics - A Critical Appraisal*. New York: St. Martin's Press.
- Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Blackwell.
- Singh, Ajit (1999). «Asian Capitalism and the Financial Crisis». En Jonathan Michie y John Grieve Smith (eds.). *Global Instability - The Political Economy of World Economic Governance*. London: Routledge.
- Stretton, Hugh y Lionel Orchard (1994). *Public Goods, Public Enterprise and Public Choice*. Basingstoke: MacMillan.
- Wade, Robert (1998). «The Asian Debt and Development Crisis of 1997-?: Causes and Consequences». *World Development* 26(8), 1535-1553.
- _____(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weber, Steven (1999) «Ethics, Actors, and Global Economic Architecture - What is the Role of International Organizations?» Ensayo para discusión en el seminario del Carnegie Council, junio.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____(1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 8

El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación

Según Hoff y Stiglitz (2001, 389), los economistas modernos han concluido que el «desarrollo no debe verse hoy primordialmente como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio institucional». El «fundamentalismo del capital»¹, con su énfasis en la acumulación de activos de capital, se sustituyó primero por la «tecnología» luego por el papel de las ideas en general y, finalmente, por las «instituciones», en especial por las instituciones básicas para la gobernanza². Lamentablemente, la idea de que la calidad de las instituciones básicas para la gobernanza se considere el elemento crucial para fomentar el crecimiento ha demostrado no ser una panacea en ningún caso.

Actualmente, el método preponderante mediante el cual se intentan construir instituciones que promuevan el desarrollo es imponer patrones institucionales uniformes en los países del Sur Global, un proceso que llamo «monocultivo institucional». Este proceso ha producido resultados muy desalentadores. Aun para aquellos académicos que no aceptan la valoración pesimista de William Easterly (2001b) de que el «billón de dólares que se ha gastado en ayuda desde 1960, a través de los esfuerzos de consultores, donantes de ayuda exterior, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fracasó en obtener los resultados deseados», es evidente que se necesitan versiones más efectivas en la práctica y más satisfactorias analíticamente que la idea básica de que las instituciones para la gobernanza son importantes.

Varios economistas, entre los cuales se encuentran Dani Rodrik y Amartya Sen, han defendido que en lugar de imponer la que se considera «la única manera aceptable» de conseguir el desarrollo, basándose en la supuesta experiencia de los países desarrollados de nuestros días, deberíamos buscar formas de promover las instituciones que mejorasen la capacidad de los ciudadanos de adoptar decisiones por sí mismos. ¿Podrían ser mejores para el desarrollo instituciones deliberativas que incorporaran en sus actuaciones una «democracia densa» donde se produjera la discusión y

¹ Véanse King y Levine (1994); Easterly (2001a, capítulo 3).

² Véase Evans (2005).

el intercambio público de ideas? Una variedad de argumentos y pruebas empíricas sugieren que así podría ser. Hay dos ejemplos bien conocidos, el de Kerala en la India y el de Porto Alegre en Brasil, que refuerzan empíricamente ese presupuesto, y nos hacen pensar que esas instituciones pueden llegar a atraer hacia sí las energías de los ciudadanos comunes e incrementar con ello su predisposición a invertir en bienes públicos y a mejorar el suministro de los mismos. En pocas palabras, hay buenas razones para impulsar el análisis institucional en una dirección que explore la hipótesis del «desarrollo deliberativo».

EL CRECIMIENTO GUIADO POR LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES

Las versiones más antiguas de la teoría del crecimiento se traducían con más facilidad en estrategias políticas. El «fundamentalismo del capital» tenía sentido intuitivamente: para satisfacer mejor sus necesidades, las personas debían ser más productivas; para ser más productivas, necesitaban mejores herramientas (físicas y también intangibles); una mayor acumulación de bienes de capital significaba acceso a mejores herramientas; por tanto, el capital era el instrumento clave para poder satisfacer mejor nuestras necesidades. Cuando el sentido intuitivo puede incorporarse dentro de un modelo elegante y parsimonioso*, como el modelo de crecimiento de Harrod-Domar (Domar 1946), su atractivo como base teórica para una política del desarrollo se hace irresistible.

Infortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teóricamente, ni explicaba la trayectoria del crecimiento estadounidense a largo plazo³. Para el Sur Global tampoco funcionó, como señala Easterly, concentrarse en la acumulación de capital. King y Levine (1994, 286) concluyen: «Las diferencias en capital per cápita explican poco las diferencias en productividad per cápita entre diversos países; el crecimiento de los activos de capital apenas explica comparativamente las diferencias de crecimiento de la producción entre países». El capital sigue siendo fundamental para el crecimiento⁴, pero hoy se reconoce sólo como un elemento más dentro de una combinación compleja⁵.

* Véase nota del traductor en p. 215.

³ Hasta Evsey Domar está de acuerdo con ello. Véanse Domar (1957, 7-8); Easterly (2001a, 28).

⁴ Véanse Jorgenson et al., (1987); DeLong y Summers (1993); Kim y Lau (1994; 1995); y Young (1995)

⁵ Véanse Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996); Barro (1997); Lin y Lee (1999); Easterly (2001a); Hoff y Stiglitz (2001, 428); Meier y Rauch (2000, capítulo 3).

Uno de los componentes obvios de esa mezcla son las nuevas ideas. La «nueva teoría del crecimiento»⁶, al estudiar las ideas como bienes que no están en competencia, capaces de ofrecer rendimientos crecientes*, se alejó de la lógica simple de Harrod-Domar sobre la inversión y el consumo. A primera vista, concentrarse en el estudio de las ideas parece pecar de optimismo: si la teoría fuera cierta y los países pobres comenzaran a usar los inventarios de ideas que han acumulado los países ricos, sus tasas de crecimiento se dispararían. En la práctica, sin embargo, beneficiarse de las ideas de otros países parece difícil. Aunque las ideas no compiten entre sí, sus rendimientos si pueden considerarse como propiedad y pueden ser controlados y monopolizados (Romer 1993a, 71-72). Las luchas actuales en torno a los derechos de propiedad son indicativas de la frustración de los países pobres en relación con la capacidad de los países ricos de continuar monopolizando los rendimientos de las nuevas ideas. Más esencial todavía es que para poder obtener rendimientos de la mayoría de las ideas se requiere tener la capacidad de articularlas con recursos complementarios, como el capital, el trabajo especializado y, lo más importante, estructuras institucionales⁷.

Imaginar cómo hacer para beneficiarse de los rendimientos de las ideas conduce directamente hacia la preocupación por las instituciones. Mientras que las ideas, en el sentido tradicional de la «tecnología», son importantes, las que configuran la organización social de la producción y de los incentivos creativos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos van desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales operativos de las franquicias de McDonald's. De todas las ideas, las normas administrativas básicas o las normas jurídicas son las que probablemente tienen el mayor impacto. Los proponentes de la nueva economía institucional, como

⁶ Puesto que las ideas no son «bienes rivales» y pueden usarse simultáneamente por cualquier número de agentes económicos, su utilización está sujeta de manera natural a rendimientos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla simultáneamente, pero si alguien nos da la idea, usted y yo, y todos nuestros vecinos, podemos construir carretillas. Una vez que una idea o parte del conocimiento útiles se han creado, el costo de volver a usarla es esencialmente cero, por lo que sus rendimientos se incrementan cada vez que se usa. Véanse Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, capítulos 3, 8, 9).

* Véase nota del traductor en la p. 110

⁷ Los efectos de la complementariedad entre los mismos trabajadores especializados, y entre trabajadores especializados y el capital son un ejemplo del problema. Los trabajadores especializados se dirigen a lugares donde puedan obtener mayores beneficios al combinar sus habilidades con las de otros trabajadores especializados. Véanse Kremer (1993); Noorbakhsh y Paloni (2001); Hoff y Stiglitz (2001, Apéndice A); y Easterly (2001a, 150-60). Los países pobres sufren triplemente: primero, por tener concentraciones iniciales más bajas de trabajadores especializados; segundo, al perder trabajadores especializados que se van a países ricos; y, por último, por el hecho de que sus ciudadanos tienen menos incentivos para invertir en formación que los trabajadores de los países ricos.

Douglas North (1981, 1986, 1990), defienden de manera convincente que para explicar los distintos índices de desarrollo es esencial la calidad de las ideas que están representadas en estos tipos de instituciones para la gobernanza. Al mismo tiempo, North rechaza explícitamente la idea de que la mayoría de las formas institucionales económicamente eficientes nazcan de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las normas básicas, y de las instituciones para la gobernanza que van de la mano de ellas, es también muy plausible la posibilidad de que las ideas sean perjudiciales a largo para el desarrollo (Bardhan 1989, 2001; Pierson 1997), y que éste pueda quedar «atrapado» por ellas (Arthur 1994). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que tienen expectativas compartidas en cuanto al comportamiento mutuo tienen una fuerte ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan 2001, 276). Esta clase de «externalidad de red» genera fuertes rendimientos crecientes en cualquier forma institucional que consiga durar lo suficiente o extenderse lo bastante como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, próxima aparición). Una vez que las instituciones se afianzan en una sociedad, es probable que perduren aun cuando tengan efectos negativos a largo plazo en el desarrollo, limitando la probabilidad de que aparezcan instituciones más eficaces (Grief 1994).

Las cuestiones de poder y los conflictos sobre la distribución de la riqueza complican aún más el problema. Cualquier conjunto de instituciones implica una distribución de ganancias y pérdidas. Los «ganadores institucionales» probablemente adquirirán mayor poder político, además de beneficios económicos, y, como señala Bardhan (2001, 278-279), no es probable que apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias relativas con respecto a otros participantes, incluso si el cambio pudiera resultar en una mayor productividad que incrementase sus rendimientos en términos absolutos. Los intereses creados alrededor de los resultados distributivos de las «malas» instituciones hacen más difícil cambiarlas y mantienen firmemente en su lugar las trampas en las que se reproduce la pobreza.

Al concentrarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas a las que se enfrentan los países pobres parezcan más formidables. Sus predicciones teóricas son consistentes con el desagradable hecho de que la división entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de «desarrollo» e industrialización significativa en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer 2003). Es más probable que las instituciones existentes refuercen, en lugar de disolver, las trampas en las que se reproduce la pobreza. Las desventajas acumulativas de la pobreza sólo se podrán superar con buenas probabi-

lidades de éxito cuando existan un conjunto de instituciones básicas que estén adaptadas para superar esas trampas.

Una vez que se decide que las instituciones son el quid del problema, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desgraciadamente, nuestras teorías sobre cómo ocurren los cambios institucionales fundamentales no están bien desarrolladas (Hodgson 1988; Chang y Evans 2005). Las interacciones entre ideas, conjuntos de comportamientos probables, creencias culturales y formas organizativas son suficientemente complicadas, pero una teoría del cambio institucional debe ocuparse también del problema del poder y del conflicto (como Haggard [2004] destaca). Por ello, no es sorprendente que el enfoque institucional pueda producir resultados perversos cuando se articula mediante un paradigma político que percibe el desarrollo como un problema «técnico» (Ferguson 1994).

MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

En lugar de promocionar nuevos caminos creativos para la política del desarrollo, el «giro institucional» en la teoría del desarrollo (Evans 2005) se ha visto acompañado de un conjunto de políticas que no tienen mucha más sensibilidad que la que tenían las viejas estrategias que pensaban que más capital equivalía a más desarrollo. La estrategia normal comienza insistiendo en la imposición del monocultivo institucional, el equivalente institucional de las ya viejas técnicas de monocultivo agrícola.

El monocultivo institucional descansa sobre la premisa general de que la eficiencia no depende de la adecuación al entorno sociocultural local y sobre la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses son los instrumentos óptimos para el desarrollo, con independencia del nivel de desarrollo o la posición de un país dentro de la economía global. Las organizaciones internacionales, los legisladores locales y los consultores privados se unen para intentar hacer realidad la presunción de que los países más avanzados han descubierto ya el mejor y único patrón para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende las culturas y las circunstancias nacionales. Hacen esto con una agresividad cada vez mayor en una variedad de instituciones, que incluirían los índices de deuda en proporción al capital para las sociedades mercantiles, las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, o la organización de los hospitales públicos o los sistemas de pensiones, entre otras muchas instituciones.

El atractivo teórico del monocultivo como modelo del cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas con el desarrollo (al menos en esos países). Los países pobres, mediante la adopción de instituciones que los inversores

de los países ricos pueden entender, y con las que pueden trabajar, parece que podrían atraer inversión extranjera. Reinventar la rueda se considera, por lo general, una mala idea. Los sistemas de gobernanza defectuosos que predominan en la mayoría de los países del Sur hacen más fácil creer que la imposición de formas universales es una alternativa superior frente al «pensamiento confuso» que se refleja en los esfuerzos locales.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, de las instituciones multilaterales y de las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo son aún más obvios. Para cualquier organización que pretenda realizar actividades en múltiples entornos, el incremento de la uniformidad de los mismos hace que la gestión sea más sencilla. Si la oficina central de Wall-Mart revisa la gestión de un almacén local de la compañía, le hace la vida más fácil saber de antemano cómo se organiza el almacén. Si la organización es la misma, con independencia de si el almacén se encuentra en Chile, Corea o Sudáfrica, las operaciones globales se administran con mayor sencillez. Eso mismo podría decirse de un funcionario del FMI que intenta supervisar los presupuestos nacionales de un conjunto de países africanos, o del funcionario del Departamento de Estado estadounidense que intenta negociar un acuerdo comercial.

Incluso aquellas elites globales que apoyan, en teoría, una visión del mundo como una red formada por entidades legítimamente autónomas, con diferencias constitutivas cultural e históricamente valiosas, en la práctica también encuentran alivio en el monocultivo. Para un consultor de la Unesco comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita asesorar a los funcionarios encargados de la educación en los países subsaharianos (Meyer 2003; 2000). Pero para los ejecutivos de las compañías privadas que ven el mundo como un «diagrama de árbol», organizado de manera jerárquica, en lugar de como una red de entidades culturales y políticas legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en algo más que en una teoría atractiva o un alivio. Se convierte en una «concepción del control» (Fligstein 2001).

Si entender el atractivo del monocultivo institucional no es difícil, tampoco lo es entender por qué fracasó. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las «reformas» que se imponen en las esferas institucionales suelen estar sujetas a la presión externa, es decir, se imponen sobre las reglas formales de las organizaciones del sector público. Como señala Roland (2004, 110), estos contextos institucionales pueden «trasladarse», al menos superficialmente, de una manera rápida. Los espacios que son menos accesibles y menos transparentes –aunque también fundamentales para el funcionamiento de esas organizaciones–, como las redes informales de poder o las rutinas operativas que producen resultados en las organizaciones del mundo real, son ignoradas, casi por necesidad. Las predicciones acerca de la capacidad de estas

organizaciones para hacer cumplir nuevas reglas formales tienden, por tanto, a ser optimistas sin base real.

En la práctica, la disyunción entre las estructuras formales y las estructuras subyacentes más informales del poder y de la práctica hacen que las estructuras formales sean ineficaces. Carecemos de estimaciones fiables sobre cuánta dislocación pueden tolerar las instituciones entre reglas formales y relaciones informales de poder antes de convertirse en disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen rebasar regularmente las fronteras de la disfuncionalidad.

Los problemas potenciales se ahondan cuando expandimos nuestra visión más allá de las disyunciones entre funcionamiento real e informal, y miramos en el interior del mundo de las organizaciones, que son los objetivos principales del monocultivo. Los grupos de organizaciones a los que va dirigido el monocultivo institucional están a su vez insertos en un conjunto más grande de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de Haggard (2004, 75) acerca de que un adecuado análisis requiere que «indaguemos sobre lo que hay debajo de los acuerdos institucionales y veamos así las relaciones políticas que los crean y los apoyan», es absolutamente apropiada. Hoff y Stiglitz (2001, 418-20) están de acuerdo con esa observación y apuntan que la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales, sin que simultáneamente se reconfigure la distribución de poder que está detrás de los anteriores acuerdos institucionales, es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En conjunto, hay sólidos argumentos analíticos que explican por qué el monocultivo institucional es improbable que mejore el desempeño de los países concretos a los que se les impone en relación con el desarrollo. Una crítica más general defiende que, aun si el monocultivo institucional mejorara el desempeño de varios países concretos, la uniformidad global en la organización de las economías políticas nacionales seguiría siendo todavía una propuesta arriesgada. Si la diversidad biológica en un ecosistema lo hace más resistente frente al cambio medioambiental, y si los portafolios de inversión diversificados son superiores frente al riesgo, ¿no debería valorarse el potencial de adaptación que proporciona la diversidad institucional para la economía política en su conjunto? La economía política global, sin duda, enfrentará amenazas y retos imprevistos. Nuestra capacidad colectiva para diseñar respuestas adaptativas podría depender de nuestra competencia para recurrir a un «portafolio» variado de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas, como la transparencia y la responsabilidad frente a la sociedad, poseen valores que trascienden contextos específicos, la imposición global de un conjunto uniforme de estructuras institucionales determinadas es una propuesta dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

Estas consideraciones, que ven las desventajas de la imposición externa de un conjunto uniforme de formas institucionalidades desarrolladas exógenamente, son independientes del contenido de las instituciones que se quieren imponer. Con respecto al contenido específico que se impone a través de la cosecha actual de monocultivo institucional, se pueden realizar reflexiones adicionales. Para Chang (2002), el monocultivo institucional constituye, usando la frase de List, un «empujar lejos la escalera después de subir por ella». Defiende que las instituciones que se le imponen al Sur no son, de hecho, aquellas que caracterizaban los países hoy desarrollados durante el periodo en el que progresaron, y que la imposición de esas instituciones entorpecerá, en vez de facilitar, el desarrollo en esta región. Las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses que se están ofreciendo tampoco serían idénticas a aquellas que se asocian más de cerca con el «liberalismo solidario» que siguió a la Segunda Guerra Mundial, la conocida «Edad de Oro del capitalismo». En la mayoría de los espacios de la vida pública, especialmente en aquellos que se preocupan del suministro de servicios públicos, el monocultivo institucional ofrece la propuesta estéril de que la mejor respuesta frente al mal gobierno es menos gobierno. Sus defensores se sorprenden cuando sus esfuerzos se plasman en la persistencia de un gobierno trivial, una «atomización furiosa» de la ciudadanía y la parálisis política (O'Donnell 1993).

La experiencia del desarrollo global a lo largo del último cuarto del siglo XX es consistente con las expectativas analíticas de que el monocultivo institucional tendría un funcionamiento pobre en la práctica. Si el monocultivo fuera una estrategia efectiva para el desarrollo, podríamos esperar tasas de crecimiento acelerado en el Sur durante las dos últimas décadas en las que se han verificado esfuerzos intensos por impulsarlo. En lugar de eso, en estos últimos veinte años hemos sido testigos de una disminución de las tasas de crecimiento entre los supuestos beneficiarios de este proceso en el Sur, tanto en términos relativos al compararlas con las tasas de crecimiento de los países ricos del Norte como absolutos. Por ejemplo, Easterly (2001a, 211) encuentra que cuando los países del Sur se contemplan en conjunto, se hace evidente una «desaceleración en el crecimiento del ingreso per cápita de los países en desarrollo, que pasa del 2,5% entre 1960 y 1979 a prácticamente cero en el periodo 1980-1998». Ni siquiera parecen verificarse consistentemente en la práctica algunos de los efectos específicos positivos que podrían esperarse del monocultivo. Por ejemplo, la emulación de las instituciones de los países avanzados no es necesariamente la forma más efectiva de hacer que los contextos locales sean más hospitalarios para los inversores de los países ricos⁸.

⁸ Véase, por ejemplo, Pistor (2000).

Los ejemplos concretos de la falta de eficacia del monocultivo más obvios son los que se refieren a la condicionalidad* que se impone a las estructuras de gobierno por las instituciones financieras internacionales (IFI) para la concesión y renovación de préstamos. Usualmente, esa condicionalidad no «engancha» y a menudo fracasa en producir los resultados esperados, aun cuando se adopten las medidas propuestas⁹. Argentina, el «hijo modelo», como recompensa por su aceptación plena de la condicionalidad, consiguió transformarse en un caso dramático de fracaso. La reestructuración institucional en Rusia posterior a 1989 proporcionó tal vez el mayor ejemplo de los defectos del monocultivo institucional. Paralelamente, los protagonistas estrella en términos de inmenso crecimiento económico en los últimos diez años, como por ejemplo China, Vietnam y Malasia, nos muestran patrones institucionales que son vergonzantemente híbridos cuando se comparan con el ideal del monocultivo¹⁰.

El fracaso en ofrecer un crecimiento acelerado de los ingresos reales es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo. Los modelos angloestadounidenses de instituciones públicas tienden a ignorar el suministro de bienes públicos y enfatizan la provisión de incentivos individuales por encima de los resultados distributivos. Si los objetivos son mejorar las instituciones de salud pública o corregir los prejuicios contra la inversión en escuelas primarias dentro de los sistemas de educación, no hay ninguna razón que permita asumir la superioridad de los modelos institucionales angloestadounidenses. Los resultados desalentadores con respecto al crecimiento del ingreso, que se supone sería la variable más favorable a la práctica del monocultivo, indican que una evaluación más amplia sería todavía más negativa. Los defectos conspicuos del monocultivo hacen surgir la pregunta por las alternativas. Si el monocultivo no es una buena solución para las trampas institucionales que hacen persistir los equilibrios inestables de la economía, ¿qué otras estrategias deberían explorarse?

* Condicionalidad es un neologismo, procedente de una traducción directa del inglés, con el que se definen el conjunto de condiciones, principalmente de carácter económico, pero en los últimos años también de carácter político, que las instituciones internacionales imponen a los países receptores de créditos y ayuda para otorgársela. Es una práctica antigua, que ha adquirido un carácter expansivo, de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. (N. del T.)

⁹ Véanse Kapur (1997; 2000); Kapur y Webb (2000); Killick (1995).

¹⁰ Estudiando China, por ejemplo, Qian (2003) observa que «es enigmático cómo China ha conseguido crecer tan rápidamente, a pesar de la ausencia de muchas instituciones convencionales, como el Estado de derecho o la garantía de los derechos de propiedad». Esa misma observación se podría hacer en relación con Vietnam (Van Arkadie y Mallon 2003) o Malasia (Rodrik y Kaplan 2002). En cada uno de esos casos, las opciones políticas locales rompían con los patrones globales.

LA DELIBERACIÓN Y EL DESARROLLO

Dani Rodrik (1999a, 19) propone la alternativa obvia frente al monocultivo, defendiendo que «puede ser útil pensar que las instituciones políticas participativas son metainstituciones que extraen y agregan el conocimiento local y ayudan así a construir mejores instituciones». Rodrik voltea las propias premisas del monocultivo institucional y presenta una crítica adicional: la imposición externa de patrones institucionales socava el trabajo más esencial de desarrollar instituciones que permitan opciones sociales efectivas, y reduce la posibilidad de que las sociedades lleguen a desarrollar la capacidad de «construir instituciones mejores» de otro tipo. La idea de Rodrik de comenzar a partir de las políticas (y más específicamente, de las opciones políticas) que surgen del repertorio completo de instituciones globales es un cambio fundamental frente a la idea de que hay «un único camino institucional óptimo» que puede imponerse tecnocráticamente por las elites globales de las naciones del Sur global. Este reto encuentra un apoyo intelectual vigoroso en el trabajo de Amartya Sen sobre opciones sociales y desarrollo¹¹.

El argumento de Sen le da una prioridad fundamental a las «instituciones políticas participativas» y comienza con la premisa de que las instituciones donde se adoptan decisiones «profundamente democráticas», construidas mediante la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opinión, ofrecen la *única* forma de definir adecuadamente los fines deseables en relación con el desarrollo¹². Igual de importante es que esas instituciones ofrezcan la oportunidad de ejercitar una de las más valiosas capacidades que existen: la capacidad de elegir. Como nos explica Sen (1999a, 291), los «procesos de participación tienen que entenderse como partes constitutivas de los *fines* del desarrollo en sí». Mientras que reconoce que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas “correctas”», Sen afirma su convicción de que hay que rechazar los atajos tecnocráticos

¹¹ *Development as Freedom* (1999a) es tal vez la síntesis más accesible del voluminoso trabajo de Sen sobre desarrollo y escogencias sociales. Véase *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-86 para una recopilación de comentarios sobre los argumentos de Sen en *Development as Freedom*.

¹² En contraste con Arrow (1951, 1963), Sen argumenta (1999b, 354) que mientras que las elecciones sociales pueden ser «imposibles» si se asume que la base de información para adoptar decisiones es muy restringida, incrementos modestos de la base de información con la cual se realizan las elecciones sociales (por ejemplo, simplemente comparaciones interpersonales y parciales de utilidad) son suficientes para hacer que la elección social sea posible. Como resume Sen (1999a, 279), «lo que está en discusión no es la posibilidad de una elección social racional, sino el uso adecuado de la base de información para las valoraciones y decisiones sociales».

porque «la cuestión de ponderar las distintas opciones corresponde a la valoración y el juicio, no a alguna forma de tecnología impersonal» (1999a, 79).

Para aquellos que están de acuerdo con que merecen explorarse las alternativas de Rodrik y Sen, aparecen nuevas preguntas: ¿cómo pueden ponerse en práctica las «instituciones políticas participativas»? ¿Qué podemos decir acerca de sus consecuencias probables para el desarrollo? Estas preguntas generan a su vez una multitud de problemas teóricos interesantes. También llaman la atención sobre la escasez relativa de pruebas empíricas acerca de las consecuencias que tienen las instituciones para el desarrollo, si se sobrepasan los niveles más pequeños de «comunidad» y «proyecto».

Los esfuerzos más interesantes por introducir la discusión y el intercambio dentro de los procesos de gobernabilidad pueden etiquetarse vagamente como «democracia deliberativa»¹³. La «democracia deliberativa»¹⁴ es un proceso de «planificación conjunta, de solución de problemas y elección de estrategias» que involucra a los ciudadanos comunes, y en el cual «se estructuran y elaboran estrategias y soluciones mediante la *deliberación* y la *planificación* con los otros participantes», de tal forma que los «participantes a menudo forman o transforman sus preferencias a la luz de ese empeño», permitiendo así que aparezcan soluciones que hubieran sido imposibles si solo se hubieran tenido en cuenta las preferencias iniciales. Si fuera posible implantar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas lo suficientemente grandes como para tener impacto en las trayectorias del desarrollo, por ejemplo, a nivel municipal o provincial, tendríamos algo que podríamos llamar «desarrollo deliberativo».

Pensar sobre el desarrollo deliberativo nos ofrece un ángulo refrescante desde el cual revisar los argumentos teóricos acerca de cómo el proceso de decisión democrático podría afectar las estrategias para el desarrollo y su eficacia. Los esfuerzos por explorar las posibilidades del desarrollo deliberativo pueden construirse a partir de la experiencia con la democracia electoral «superficial» y de los experimentos a menor escala con la participación. Más importante todavía es que pueden inspirarse en el pequeño grupo de experimentos innovadores que parecen aproximarse a lo que se entendería por desarrollo deliberativo, y que pueden verse en la práctica en algunos gobiernos municipales y regionales.

Una de las características más destacadas de la globalización contemporánea es que la democracia, en el sentido «superficial» de transferencias

¹³ Para discusiones acerca de cómo puede funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990); Fung y Wright (2003).

¹⁴ O como la llaman Fung y Wright (2003, 20), el «gobierno participativo para el empoderamiento del ciudadano».

del poder político formal políticamente sancionadas, se ha convertido en la regla hegemónica. Las naciones que no transfieren electoralmente el poder corren el riesgo de ser consideradas menos que miembros de pleno derecho de la comunidad internacional. El alcance global de las normas electorales es una tendencia alentadora desde el punto de vista del desarrollo deliberativo. Las elecciones democráticas y los derechos civiles siguen siendo prerequisites fundacionales para el florecimiento de procesos deliberativos más «densos». A medida que la democracia «superficial» se va haciendo casi universal, se hace más plausible poder pensar sobre un intento por institucionalizar algo cercano a ejercicios sociales plenos de decisión.

Al mismo tiempo, la expansión general de la democracia electoral refuerza los argumentos de Sen de que las elecciones deben complementarse con formas de deliberación donde el uso de información sea más intensivo. La era en la cual la democracia electoral podía imaginarse como la panacea para el desarrollo desapareció hace tiempo, si es que existió alguna vez. Cuando la participación popular en los procesos decisorios consiste sólo en la conformidad del comportamiento ciudadano con reglas electorales, el resultado es lo que Yusuf y Stiglitz (2001, 249) llaman una democracia «vacía». Con la disminución del porcentaje de población deseosa de desplazarse hasta las urnas y los costosos anuncios televisivos de frases simples y sonoras que se están convirtiendo en la principal fuente de información para decidir a quién elegir, el proceso electoral está más cerca de reflejar la base informativa superficial que se asocia con la imposibilidad descrita por Arrow* que el tipo de «ejercicio social de la decisión» que defiende Sen.

A medida que las transferencias electorales del poder se han convertido en la norma en un conjunto creciente de países, se ha hecho cada vez más claro que la celebración de elecciones regulares y el mantenimiento de la protección de los derechos civiles, al menos nominalmente, aún siendo necesarios, no son suficientes por sí solos como para producir un debate público que incida en la ponderación de los fines para el desarrollo o en la distribución de los recursos colectivos. En resumen, la extensión de la democracia electoral crea una base institucional normativa y formal para el desarrollo de instituciones deliberativas, y muestra al mismo tiempo por qué la institucionalización de las decisiones sociales no puede restringirse a las elecciones.

* Se refiere al teorema de la imposibilidad del académico Kenneth J. Arrow, conocido también como paradoja de la imposibilidad, que defiende que no es posible ninguna forma de votación democrática que permita una distribución igual de la riqueza disponible recurriendo a criterios razonables. En resumen, como algunos comentaristas de Arrow lo expresan, una verdadera democracia sería imposible. (N. del T.)

De la misma manera que, en el nivel general de análisis, el desencanto con la democracia electoral superficial apunta hacia la necesidad de «profundizar» las instituciones democráticas, la ampliación de las experiencias de participación en proyectos y en comunidades apoya, en un nivel más específico, la idea de que las instituciones deliberativas pueden ser posibles en la realidad¹⁵. Debido a que la conexión entre instituciones deliberativas y resultados económicos es tan difícil de evaluar en los mayores niveles de agregación, las pruebas a escala más pequeña son una forma de aumentar la confianza hacia la idea de que una experimentación más amplia merecería la pena. El reciente trabajo sobre el impacto de la participación en la eficiencia de los proyectos del Banco Mundial es un buen ejemplo¹⁶. Según Kanbur y Squire (2001, 215), «los expertos en desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora el funcionamiento del proyecto». Incluso en el nivel nacional, hoy en día las IFI sienten que la «apropiación»^{*} de los proyectos ha demostrado ser un factor clave en el éxito o en el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural (p. 215)¹⁷.

Las consecuencias de este cambio de dirección no pueden recalcarse lo suficiente. De la «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos resultan posibilidades limitadas del ejercicio de deliberación social, que ciertamente no equivalen al ejercicio de evaluación social plena que defiende Sen. La participación dentro de las comunidades, en contraste con la que se da en los proyectos, tendría un alcance más amplio, pero la duda acerca de cuánto «empoderamiento» otorgan realmente sigue estando presente (Houtzager y Moore 2003). Además, tampoco estas versiones atenuadas del ejercicio de la deliberación por los ciudadanos son necesariamente bien recibidas por los reguladores. El rechazo al borrador del *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001*, recurriendo parcialmente argumento de que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento, es una buena prueba de ello (Wade 2001a; 2001b).

La hegemonía global sin oposición de la democracia electoral, por un lado, y el creciente conjunto de pruebas de que otras formas de participación son efectivas para el desarrollo, por otro, se combinan para crear un

¹⁵ Por ejemplo, Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992); Ostrom (1990; 1995); Tandler (1997). También es relevante aquí el trabajo sobre asociaciones intermedias, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995); sobre el capital social véase, por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997); sobre la movilización social, MacAdam, Tarrow y Tilly (2001). La reciente recopilación de Houtzager y Moore (2003) sobre «la política de la inclusión» es especialmente interesante.

¹⁶ El trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

^{*} El término «apropiación» es una traducción directa del inglés «ownership», por el cual quiere indicarse la necesidad de que las personas e instituciones a las cuáles van dirigidas los programas de ayuda o las condicionalidades de los créditos (véase nota del traductor en p.) se «apropien» de ellos, es decir, los asuman como suyos y no como impuestos. (N. del T.)

¹⁷ Véase también Branson y Jayarajah (1995).

entorno político en el cual el desarrollo deliberativo es una propuesta que debe considerarse con seriedad. Sin embargo, para que la democracia deliberativa pueda ser atractiva como estrategia para el desarrollo se deben superar tres problemas. El primero es que las instituciones deliberativas deben «autosostenerse socialmente», en el sentido de que los ciudadanos ordinarios deben estar dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades para participar en los procesos de decisión que ofrecen esas instituciones, y a proporcionar apoyo electoral a los partidos y líderes políticos que las defienden. El segundo problema sería que las instituciones deliberativas deben ser capaces de superar, si se verifican una serie de condiciones empíricamente plausibles, el «problema de economía política», es decir, superar la oposición de aquellos que gozan de poder y que tienen intereses creados en las estructuras decisorias ya existentes. Por último, tenemos el «problema del crecimiento», es decir, que los procesos deliberativos no deben ser económicamente tan ineficientes o tan contrarios a la inversión que reduzcan el crecimiento del ingreso real hasta un punto en el que los costos superen los beneficios intrínsecos que se derivarían de ellos.

Si las respuestas a los problemas de la sostenibilidad social o al problema de economía política son negativas, las estrategias deliberativas son irrealizables. Si la respuesta al problema del crecimiento es negativa, no es probable que las instituciones deliberativas sean atractivas para los ciudadanos, ni siquiera para aquellos que valoran sus características intrínsecas. Ninguna de esas preguntas puede responderse afirmativamente a priori, pero es posible, no obstante, presentar algunos argumentos teóricos e incluso alguna evidencia empírica a su favor. Como se puede imaginar, el problema del crecimiento ha sido el más cuidadosamente estudiado en los trabajos académicos tradicionales sobre el desarrollo.

Si bien no existe ninguna lógica clara que permita predecir los efectos sobre el crecimiento de los procesos de decisión deliberativos y ampliados, se han ido debilitando los antiguos argumentos que defendían que la participación era contraria al crecimiento cuando tendía sesgadamente hacia la redistribución de recursos. El reciente trabajo empírico sugiere que las estrategias redistributivas pueden tener, de hecho, efectos positivos sobre el crecimiento del ingreso real. Stewart (2000, 5) observa que un numeroso conjunto de estudios empíricos muestra que «los países con distribuciones más equitativas del ingreso tienen una tasa de crecimiento más alta»¹⁸. Aunque la relación general todavía se discute¹⁹, el debate le ha dado apoyo a los argumentos que conectan las políticas igualitarias con el crecimiento, lo cual es consistente con el enfoque de Sen. Una mayor igualdad se asocia

¹⁸ Estos estudios recientes se basan, naturalmente, en una larga tradición de trabajo académico que se remonta al menos a Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia et al. (1979), y Streeten et al. (1981).

¹⁹ Por ejemplo, Fishlow (1995); Li y Zou (1998); Landa y Kapstein (2001).

con niveles generales más altos de salud, nutrición y educación, lo que a su vez permite tener una población más productiva. En ese sentido, una distribución más igualitaria de los activos económicos (los ejemplos paradigmáticos serían la propiedad y el crédito)²⁰ hace que personas que previamente eran incapaces de usar su energía e ideas debido a la falta de los activos necesarios, se vuelvan contribuyentes productivos. En conjunto, los argumentos de que las estrategias igualitarias pueden mejorar el crecimiento son tan convincentes como los argumentos de que pueden entorpecerlo.

Si el pensamiento económico actual rechaza las antiguas ideas de que las estrategias redistributivas son una amenaza para el crecimiento, el trabajo reciente sobre las consecuencias económicas de la democracia electoral rechaza la idea de que la democracia dificulte el crecimiento. Rodrik (1999a, 1999b), por ejemplo, defiende que la democracia, aunque no eleva los índices totales de crecimiento²¹, mejora la calidad del mismo. Concluye que «los regímenes más participativos producen una mayor igualdad... sin costos para el crecimiento económico, produciendo al mismo tiempo una mayor estabilidad y solidez en general» (1999a, 33).

La preocupación del crecimiento con la «corrupción», la «cleptocracia» y los «Estados depredadores»²² presenta argumentos adicionales para una relación positiva entre instituciones deliberativas efectivas y crecimiento. Las instituciones deliberativas «elevan el nivel» de la transparencia y la responsabilidad pública de la organización estatal. La institucionalización de la discusión abierta y del intercambio público como una parte central del proceso político de decisión es, casi por definición, un control sobre los administradores públicos predatorios, cuyas políticas subvertirían en otro caso los incentivos para la inversión, y desviarían los recursos hacia usos improductivos. Dado que se ha demostrado que la corrupción es incontrolable mediante las estrategias convencionales, difícilmente puede ignorarse la contribución potencial de las instituciones deliberativas a este problema²³.

²⁰ Sobre el caso específico de la distribución de la tierra, véanse Lipton (1993), Deininger y Squire (1998), Ravallion (1998).

²¹ Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000) también defienden que tener un régimen político en el que se produzca la sucesión electoral regular es neutral en relación con el crecimiento. Véase Haggard (en este volumen) para un resumen de sus hallazgos.

²² Véase Haggard (2004, 53 y 81).

²³ De la misma forma que ayudan a manejar la corrupción, las instituciones deliberativas pueden ayudar a canalizar el conflicto en formas que eviten la violencia política y económicamente debilitadora que plaga gran parte del Sur. En Kerala, el conflicto sindical y entre partidos ocasionalmente degenera en violencia física, pero allí se ha evitado la violencia comunitaria que plaga otras partes de la India; el tipo de violencia anárquica de clase que recorta la posibilidad de una gobernanza efectiva en otros estados indios, como Bihar, y la lucha armada que también ha surgido en otros estados (Heller 1999; 2000, 500). Porto Alegre, como Kerala, se caracteriza por un conflicto político intenso, pero no por la clase de violencia anárquica que es endémica en las áreas rurales brasileñas y que incluso se ha expandido en el sudeste urbano, como los asesinatos recientes de los líderes municipales en Campinas, Santo André.

Los efectos de las instituciones deliberativas sobre la eficiencia de la administración pública están obviamente relacionados con su impacto en la oferta de bienes públicos. Las asignaciones de la inversión en infraestructuras sobre la base de criterios tecnocráticos o de la «demanda efectiva», que pondera las preferencias a partir de la riqueza y el ingreso, sólo son eficientes parcialmente. Al dar a los ciudadanos acceso a un conjunto ampliado de información sobre la asignación de recursos públicos, y proporcionar a los administradores públicos una mejor información acerca de las preferencias ciudadanas, los procesos deliberativos deberían hacer que las inversiones, y especialmente aquéllas en infraestructuras, fueran más «eficientes», en el sentido de satisfacer las necesidades percibidas. Los cambios que se producen en los incentivos individuales complementan las ganancias en información. La participación en las decisiones sobre asignación de recursos también da a los ciudadanos un interés directo más claro en el control del cumplimiento de esas decisiones. Una mayor capacidad para controlar la asignación de recursos y los resultados de los gastos públicos son la otra cara de la moneda de la predisposición a efectuar mayores inversiones en bienes públicos. Ambos elementos combinados deberían ayudar a mitigar la pobre oferta de bienes colectivos, que es un obstáculo esencial cada vez mayor para mejorar la calidad de vida de los países del Sur.

Puede que sea imposible establecer instituciones deliberativas, aunque se demuestre que mejoran la eficiencia y estimulan el crecimiento. Las visiones funcionalistas del institucionalismo, que asumen una evolución fácil hacia formas institucionales «mejor adaptadas al entorno», es improbable que nos lleven hacia las instituciones deliberativas²⁴. A pesar de que las deliberaciones públicas sean efectivas, y de que aquellos en el poder o en situaciones de privilegio se benefician de la mejor gobernabilidad junto con el resto de la comunidad, gozando de una mayor estabilidad política y de un menor costo de cumplimiento de las normas, el uso de la deliberación pública lleva aparejado casi necesariamente una disminución del poder de las elites privadas y políticas. Al verse negativamente afectada su capacidad para distorsionar la distribución pública de los recursos en su propio beneficio, es probable que esas elites reaccionen a la defensiva. Como señala Sen (1999a), los tecnócratas también pueden verse amenazados; la imposición de patrones institucionales incrementa el poder y el prestigio de los tecnócratas, que probablemente encontrarán que dar un mayor peso a las deliberaciones de la gente común es frustrante, cuando no humillante.

El «problema de economía política» es probablemente el mayor impedimento para la institucionalización de las instituciones deliberativas. La deliberación puede que sea deseable debido a su impacto intrínseco sobre las capacidades de la sociedad y a sus efectos económicos generales, pero

²⁴ De nuevo, véanse Pierson (1997), y especialmente Bardhan (2001).

aun así puede no ser políticamente factible. Siendo así, se crearía una situación del tipo descrito en la novela *Trampa 22*^{*}: si la oposición de las elites que tienen intereses creados impide realizar experimentos deliberativos, es difícil conseguir la evidencia empírica acerca de los beneficios de las instituciones deliberativas, pero sin pruebas claras de su potencial de éxito, será difícil conseguir que aquellos «desconfiados, pero honestos» se atrevan a experimentar con las formas deliberativas. Esta situación hace todavía más valiosas las escasas experiencias duraderas que pueden verse hoy en día.

EL DESARROLLO DELIBERATIVO EN LA PRÁCTICA: DOS EJEMPLOS

Para explorar en mayor detalle los mecanismos y las consecuencias del desarrollo deliberativo usaré dos ejemplos estudiados por Fung y Wright (2003): el proceso de «presupuesto participativo» iniciado por la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, que se ha convertido en un ejemplo ampliamente citado de la democracia deliberativa en el nivel territorial municipal; y el caso aun más conocido de Kerala, que proporciona otro ejemplo de democracia deliberativa en un estado de la India en el que viven más de treinta millones de personas. Considerados en conjunto, estos dos casos ofrecen una oportunidad de ver cómo los conceptos abstractos de discusión e intercambio públicos pueden traducirse en institucionales concretas en la práctica.

Porto Alegre (Brasil)

El proceso de «presupuesto participativo» (PP) en Porto Alegre se instauró en 1989 por la nueva administración de la ciudad, a cargo del Partido de los Trabajadores, con el propósito de mejorar el sistema corrupto y clientelista de asignación de fondos públicos que había prevalecido en la ciudad, similar al de la mayoría de las ciudades brasileñas²⁵. Mediante la participación de la ciudadanía en la asignación de las inversiones en infraestructuras públicas, y especialmente de los ciudadanos más excluidos tradicionalmente de la prestación de los servicios públicos, el Gobierno municipal esperaba producir una distribución de la inversión que fuera a la vez más eficiente y equitativa.

* Evans se refiere a la novela de Joseph Heller «Catch-22», traducida al español con el nombre de *Trampa 22*. En ella, su protagonista sufre una situación que sigue una lógica circular autocontradictoria: como soldado, desea obtener la baja del servicio por tener problemas mentales, pero si presenta la solicitud, es que está lo suficiente sano mentalmente como para estar en el ejército. (N. del T.)

²⁵ La discusión que sigue se inspira primordialmente en Baiocchi (2003a, 2003b, 2001). Véanse también Abers (2000); Baierle (2001); Pozzobon (1998); Santos (1998); Fedozzi (1997); Genro y Souza (1997).

Aunque ciertamente «enrevesado», el sistema parece funcionar. Es impresionante el éxito que ha tenido a la hora de conseguir su sostenibilidad social. El sistema requiere una inversión sustancial de tiempo por parte de los ciudadanos a lo largo de un ciclo anual de deliberaciones, que comienza en las dieciséis Asambleas Regionales que discuten los resultados del año anterior y eligen sus delegados, que se reúnen luego semanalmente o cada dos semanas, para preparar a su vez una segunda ronda de Asambleas Regionales. Esta segunda ronda de asambleas decide acerca de las prioridades de gasto anuales, y elige un número más pequeño de delegados que asisten al Consejo Municipal de Presupuesto. Estos delegados se reúnen cada quince días con los representantes de la administración municipal para determinar finalmente las partidas del presupuesto de la ciudad (Baiocchi 2003b, 52-54). La participación en el proceso presupuestal, lejos de declinar con el transcurso del tiempo, ha crecido. A los aumentos espectaculares de los primeros años de funcionamiento del programa les han seguido aumentos graduales de la participación en los siguientes.

El sistema ha tenido también un efecto positivo no pretendido sobre la «capacidad» de los ciudadanos. Baiocchi (2003, 63) señala que, como resultado de la participación, los ciudadanos ordinarios no sólo «adquieren competencias específicas en relación con el presupuesto, sino también habilidades para el debate y la movilización de recursos para fines colectivos». Además, un entorno político más participativo ha hecho que los ciudadanos perciban como valiosas otras clases de acción colectiva: el número de asociaciones de vecinos se ha triplicado desde que comenzó el programa y las cooperativas de vivienda se han multiplicado por cinco. El presupuesto participativo también ha demostrado ser políticamente carismático en términos electorales. Si dejamos a un lado el hecho de que el Partido de los Trabajadores, que inició las reformas, ganó las elecciones en cuatro periodos electorales consecutivos —un hecho sin precedentes en Brasil—, lo cierto es que la bandera del presupuesto participativo ha sido enarbolada por otros municipios y por el propio Estado (Schneider y Goldfrank 2001; Baiocchi 2003a).

El experimento de Porto Alegre confirma algunos de los efectos económicos esperados del desarrollo deliberativo. El control popular más efectivo sobre la asignación del gasto público produjo, al menos inicialmente, una mayor disposición de los ciudadanos a invertir en bienes colectivos. En las administraciones anteriores de la ciudad, los gastos de personal absorbían prácticamente todo el presupuesto y sólo el 2% del presupuesto municipal se encontraba disponible para inversión. Después de cinco años de existencia del sistema deliberativo, un aumento inicial de los impuestos junto con un incremento en la eficiencia permitió que ese porcentaje pasase al 20% (Baiocchi 2003, 55-56). En consecuencia, la infraestructura pública esencial se ha expandido enormemente. Durante la década que lleva funcionando el sistema, la cobertura de alcantarillado se ha duplicado, y de menos de la mitad de las viviendas, ha pasado a ser del 98%; el acceso al

agua potable pasó de menos de la mitad de las viviendas al 98% de las mismas. El número de escuelas también se ha duplicado. El sistema de transporte colectivo de la ciudad ha obtenido varios premios por su eficiencia. Mientras que Porto Alegre no puede vanagloriarse de tener tasas de crecimiento mucho más altas que las del resto de Brasil, la ciudad parece haber crecido a una tasa comparable, apoyando la hipótesis básica de que las instituciones deliberativas proporcionan servicios públicos para más gente y tienen efectos neutrales sobre el crecimiento.

Kerala (India)

El estado de Kerala en la India presenta una dinámica análoga a la del caso anterior, pero en una escala mayor y a lo largo de un periodo de tiempo más largo²⁶. La competencia infatigable entre partidos políticos, los altos niveles de participación en los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, y una historia épica de movilización popular (que abarca desde los años treinta hasta los setenta) para garantizar la reforma agraria, han llevado a que los observadores contemporáneos se maravillen ante la «gigantesca densidad de organizaciones civiles y el vigor de la vida asociativa» que muestra la región de Kerala (Heller 2000, 497). Recientemente, Kerala inició una «Campaña por la descentralización democrática» que le ha dado a los consejos municipales (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del 40% del presupuesto público del estado. Este último logro es aún más sorprendente porque no era favorable a los intereses, definidos de manera simplista, ni de los funcionarios del estado, ni de los grandes sindicatos del sector público que constituyen la base más importante del partido político que impulsaba los cambios (Isaac y Franke 2000; Isaac y Heller 2003). La descentralización democrática ha privado de fuentes importantes de poder y patronazgo a los grupos más poderosos, mostrándonos que el problema de la economía política no siempre es insuperable.

En Kerala, la larga tradición de intensa participación popular en los procesos de decisión política también ha dado frutos para el desarrollo (al menos en los términos de Sen cuando habla de «capacidades»), produciendo un nivel de desarrollo humano comparable al de Estados-nación que superan en muchas veces su nivel de ingreso per cápita. Los niveles de alfabetización en Kerala son del 90%, frente al 50% del resto de la India, y están cercanos a los de Corea del Sur, que tiene un ingreso treinta veces superior (Heller 1999, 8). Sen (1999a, 22-23) observa que si consideramos el estar vivos como la capacidad más básica, entonces la situación de los ciudadanos de Kerala es mejor que la de los afroamericanos que viven en Estados Unidos, puesto que la expectativa de vida de los habitantes de

²⁶ Existen numerosísimas obras sobre el caso de Kerala, que comprenderían (entre muchas otras fuentes) Franke y Chasin (1989); Heller (1999); Isaac y Franke (2000); Isaac y Heller (2003).

Kerala es mayor. Todos esos logros dependen de un suministro inusualmente efectivo de servicios públicos, como educación básica y servicios de salud, que a su vez depende considerablemente del extraordinariamente alto nivel de participación popular en el proceso de gobierno.

Algunos críticos²⁷ han argumentado que, a pesar de estos logros, Kerala sigue mostrando los efectos negativos que tiene para el crecimiento la participación popular intensiva. Es cierto que a finales de los setenta y comienzo de los ochenta las tasas de crecimiento de Kerala estaban por debajo de las tasas de crecimiento de la India, que ya de por sí eran mediocres. La evolución del crecimiento en Kerala a finales de los ochenta y durante los noventa, sin embargo, se mantuvo en línea con la muy respetable tasa de crecimiento general de la India durante ese periodo. Por ejemplo, en el periodo 1985-1993, el producto de las manufacturas creció un 5,9% en Kerala y un 5,5% en toda la India (Heller 1999, 211). Igualmente, los niveles de inversión generales a finales de los noventa fueron ligeramente superiores en Kerala que para el promedio en la India (Heller 1999, 233). Estos resultados sitúan a Kerala en la categoría de «neutralidad frente al crecimiento de las formas políticas».

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DELIBERATIVO

¿Cuáles son las implicaciones que tienen estos casos para las preguntas fundamentales acerca de la evaluación general del desarrollo deliberativo, que se han presentado anteriormente en este artículo? La evidencia que ofrecen en relación con la cuestión de la sostenibilidad social es la más clara, pero también arrojan claridad sobre los problemas de la economía política y el crecimiento. También ayudan a dilucidar cuál es el carácter organizativo y político de las instituciones deliberativas.

La respuesta a la pregunta de si los ciudadanos que no son parte de las elites se comprometerían lo suficiente como para permitir que funcionase correctamente la deliberación pública es positiva. Los casos muestran que a pesar de requerirse una mayor inversión de tiempo y energía del ciudadano, los sistemas deliberativos no se ven necesariamente perjudicados por la apatía que plaga la democracia formal. Cuando los resultados de los sistemas de deliberación se reflejan en la práctica en resultados reales, los ciudadanos comunes toleran la confusión del sistema e invierten el tiempo y la energía que se requiere para que funcionen. En lugar de efectuar la elección «racional» determinada por la creencia de que su contribución individual tendrá poco impacto en el resultado final y que, por tanto, no compensará el costo del tiempo perdido, los ciudadanos ordinarios parecen

²⁷ Por ejemplo, Tharamangalam (1998).

estar de acuerdo con Sen en que la capacidad de escoger es una forma intrínsecamente valiosa y satisfactoria de organización humana²⁸.

Estos casos, además de proporcionarnos una respuesta positiva a la cuestión de la sostenibilidad, ofrecen también algunas respuestas valiosas acerca de cómo puede superarse el problema de la economía política. Ante todo, dejan claro que la participación social efectiva exige un contexto sólido de instituciones formales. Confirman la afirmación de Houtzager y Moore (2003) de que «las acciones descentralizadas y no coordinadas de la sociedad civil» son insuficientes para la aparición o el mantenimiento de las instituciones deliberativas. En ambos casos, las estructuras organizativas formales de la política, como son las administraciones estatales y los partidos políticos, tienen una participación esencial en el proceso.

Los tecnócratas de elite pueden ser potencialmente enemigos de las instituciones deliberativas, pero para que la deliberación sea posible es un elemento fundamental la existencia de una organización administrativa pública que tenga la capacidad necesaria para proporcionar la información requerida y pueda poner en funcionamiento las decisiones que resultan del proceso de decisión²⁹. Kerala y Porto Alegre, aunque no están libres de corrupción, gozan de administraciones públicas con organizaciones robustas y competentes, si se usan los estándares propios del Sur Global. Sin esa infraestructura administrativa inicial, habría sido muy difícil que la política deliberativa hubiera tenido éxito.

La institucionalización de los procesos deliberativos se encuentra ligada muy de cerca a la dinámica de la competencia entre partidos. Tanto en Kerala como en Porto Alegre, el empuje hacia los procesos deliberativos fue impulsado por partidos de izquierda con ideologías marxistas, a los que un contexto nacional más general de competencia electoral y de derechos civiles les había permitido concentrarse en estrategias de movilización popular (podemos decir que se habían visto obligados a ello). Para estos partidos, comprometer a sus bases políticas con un proyecto real de gobernanza tiene sentido como estrategia política. Sin el empuje de la competencia electoral, es improbable que alguna vez se hubieran llegado a dar estos experimentos deliberativos.

Estos casos parecen indicarnos que existe un grupo reducido de elites políticas que tienen un interés positivo en las instituciones deliberativas;

²⁸ Estos experimentos apoyan también la propuesta optimista de Hirschman (1981, 85-91) de que la propia acción que se requiere para la participación pública debe causar satisfacción en sí misma.

²⁹ Véanse Heller (2001); Evans (1995; 1996). En los términos de Fung y Wright (2003, 25), cada uno de estos casos «conduce el poder y los recursos del Estado hacia la deliberación y la participación populares».

élites cuyo «capital político» se traduce en su capacidad de movilización y cuyos votantes son las clases media y trabajadora pobre, que estiman que el establecimiento de instituciones deliberativas es un proyecto político interesante. El poder que se pierde a causa de que la mayor transparencia que introduce la democracia deliberativa disminuye la posibilidad de usar las obras públicas como forma de recompensa clientelista. Sin embargo, esa pérdida queda ampliamente compensada por el poder y la legitimidad que se gana con la mayor capacidad de suministrar bienes públicos, en general, y por la mayor participación de los votantes en el proceso político. Esta lógica subraya una vez más la importancia que tiene que se cumplan con firmeza las reglas electorales y las libertades civiles para poder establecer instituciones deliberativas. Un «campo de juego electoral» que maximice los beneficios de la movilización pacífica ofrece fuertes incentivos a las elites políticas para que se exploren las opciones deliberativas.

Las elites administrativas pueden ser también partidarias en potencia de las instituciones deliberativas. Una información más precisa sobre dónde se encuentran las necesidades reales, y un control más efectivo de la asignación y el suministro de bienes públicos, mejorarían el desempeño administrativo, la legitimidad y la eventual disposición a invertir en la organización administrativa. Estas mejoras, a su vez, compensan las nuevas restricciones impuestas a los privilegios tecnocráticos de los administradores competentes. El problema de las elites privadas y de los partidos que las representan persiste³⁰ pero, a pesar de ello, el antagonismo probablemente no será uniforme. Pueden llegar a sumarse al proyecto las elites privadas que tienen perspectivas a largo plazo y valoran el potencial de desarrollo que surge de una buena gobernabilidad y de la inversión en bienes públicos, siempre y cuando se las pueda persuadir de que abandonen los presupuestos ideológicos convencionales acerca de la «irracionalidad económica» de las instituciones deliberativas.

Todos estos cambios tienen consecuencias para el problema del crecimiento. Un suministro más eficiente y amplio de los servicios básicos vitales, como educación, servicios de salud e infraestructura pública, es bueno para el crecimiento a largo plazo, como también lo es la reducción de la corrupción y la violencia. Las instituciones deliberativas producen muchas de las características normalmente asociadas con un «atmósfera buena para la inversión». La cuestión es si la hostilidad ideológica de las elites privadas reducirá las inversiones productivas locales en tal grado que termine compensando negativamente los efectos positivos de la mejor infraestruc-

³⁰ El análisis comparativo de Goldfrank (2001) de los casos más o menos exitosos de deliberación a nivel municipal sugiere también que los líderes de los partidos no asociados con el desarrollo deliberativo pueden encontrarse entre sus oponentes más implacables y efectivos.

tura y gobernabilidad³¹. Los casos de Porto Alegre y Kerala sugieren que la mejor hipótesis continúa siendo que el desarrollo deliberativo es neutro para el crecimiento económico, como también lo es la democracia formal.

Si la hipótesis de la neutralidad frente al crecimiento es correcta, los detractores del desarrollo deliberativo siempre podrán señalar que los regímenes autoritarios crecen más deprisa que los deliberativos, y defender que el incremento de las capacidades que hicieron posible el éxito material de esos regímenes puede compensar la pérdida de oportunidades de deliberación de los ciudadanos. Esos análisis no valoran la cuestión básica de que es prerrogativa de los ciudadanos de esos países decidir qué capacidades valoran en mayor grado. También ignoran otro aspecto básico: ni las democracias superficiales, ni los regímenes autoritarios, garantizan un crecimiento mayor. Los datos de Easterly (2001a, 211) para el periodo 1980-1998 indican, de hecho, que la «expectativa racional» para cualquier país escogido al azar del Sur es la de crecimiento cero. En estas circunstancias, es atrayente la opción de las instituciones deliberativas, neutrales en sus efectos en el crecimiento, pero que permiten la deliberación y un suministro más efectivo de bienes colectivos.

Los beneficios potenciales del desarrollo deliberativo no se encuentran disponibles para cualquier región o ciudad que estime interesante esa política. No deberían subestimarse la inversión en participación política y en construcción institucional que se requieren para embarcarse en experimentos exitosos de democracia deliberativa. Sin embargo, lo que demuestran Kerala y Porto Alegre es que el desarrollo deliberativo no es sólo un imperativo teórico y filosófico, como sugiere Sen, sino una posibilidad real.

MÁS ALLÁ DEL MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

La pregunta inicial a partir de la cual se desarrolló el argumento que se ha presentado en estas páginas fue por qué el nuevo énfasis de la teoría del desarrollo en las instituciones ha tenido un impacto positivo tan pequeño en la evolución del desarrollo en el Sur Global. He recalcado una de las respuestas a ese enigma: la concreción de las ideas básicas del institucionalismo ocurrió mediante el «camino del menor esfuerzo analítico», que asumió que ya sabíamos cuáles eran las instituciones que se necesitaban. Las elites tradicionalmente beneficiarias del desarrollo asumieron las versiones irreflexivas e idealistas de un subconjunto concreto de insti-

³¹ Heller (1999, 234-235) observa que en 1997 una importante revista de negocios india colocaba a Kerala en el 15% superior entre los estados indios, según «veintiocho mediciones objetivas de la infraestructura física y social, el trabajo, la administración pública y los incentivos fiscales». En esa misma encuesta, la evaluación subjetiva de los inversores potenciales colocaba a Kerala en el 25% inferior.

tuciones supuestamente angloestadounidenses como la «única vía óptima». El uso de modelos tecnocráticamente diseñados, respaldados por una presión global económica y política para imponerlos, produjo la estrategia del monocultivo institucional, cuyas desventajas son evidentes en nuestros días.

La respuesta obvia frente a los deprimentes resultados del monocultivo institucional es facilitar (o al menos no suprimir) la construcción de instituciones locales que permitan a la sociedad escoger sus fines. El énfasis de Sen en las capacidades como el punto desarrollo ofrece un punto de llegada para el fuerte apoyo teórico a esta opción, al hacer de las instituciones deliberativas medios ineludibles para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo, y también al considerarlas intrínsecamente un bien fundamental. La perspectiva de Sen concuerda con la advertencia de Rodrik (1999) de que deberíamos reconocer las «instituciones políticas participativas como metainstituciones», es decir, como herramientas esenciales para la mejora de la calidad de otras instituciones.

Este capítulo ha explorado las posibilidades que tendría una variación sobre esta hipótesis básica de las «opciones locales», estudiando la viabilidad que tendría el desarrollo deliberativo como forma para «hacer más densas» aquellas instituciones en las que la sociedad elige por sí misma cuáles son sus objetivos, y situando las instituciones políticas participativas en el centro de la transformación de la gobernanza. Una serie larga de argumentos teóricos y de pruebas empíricas sobre los efectos que tiene la asignación de recursos, la participación y la inversión en las capacidades de los ciudadanos sugiere que la hipótesis del desarrollo deliberativo tendría futuro. Los dos casos relatados aquí refuerzan la propuesta, al sugerir que las estrategias deliberativas mejoran la gobernanza, incrementan la oferta de bienes colectivos básicos y son intrínsecamente satisfactorias para los ciudadanos que participan en ellas, permaneciendo «neutrales frente al crecimiento», al menos en lo que se refiere a la evolución del crecimiento promedio (que es, sin duda, lamentable) en el Sur Global.

Los escépticos argumentarán que la estrategia del desarrollo deliberativo tiene sus propias desventajas. Presentarán dos críticas diferenciadas. En la primera, vaticinarán el peligro de que emerja una nueva forma de monocultivo institucional, en la que los países pobres serían presionados para que adoptasen los adornos superficiales de las instituciones deliberativas como la próxima «moda» para las instituciones modernas³². Varios factores hacen que ese resultado irónico sea improbable. Para las elites económicas y políticas que buscan «un decorado institucional», la opción de asignar la inversión pública mediante la deliberación difiere drásticamente de los «derechos de propiedad» o de los «principios generalmente aceptados de la

³² De hecho, la adherencia superficial a las normas de la democracia electoral puede verse como un precedente de esta preocupación.

contabilidad». Es una opción que disminuye el poder de la elite, exige un compromiso a los que no forman parte de ella y eleva las expectativas políticas de estos últimos. En pocas palabras, el aspecto positivo del problema de economía política que plantea el desarrollo deliberativo es que hace que su adopción sea improbable a menos que nazca de un apoyo político real a nivel local. De hecho, lo máximo que podrá obtener el movimiento global a favor del desarrollo deliberativo es una nivelación parcial del campo de juego de la política local, mediante una ligera disminución del prejuicio contra el establecimiento de soluciones deliberativas.

El reverso de la crítica anterior que podría invocarse contra el desarrollo deliberativo es que éste, al privilegiar los procesos decisorios locales, fomentará estrategias de desarrollo regresivas y localistas que ignorarán los beneficios genuinos de los préstamos institucionales y de los vínculos económicos con los países industrializados. Aunque ello es una posibilidad, un argumento igual de plausible sería que el desarrollo de las instituciones deliberativas locales haría que el préstamo fuera más efectivo. Si se privilegia el desarrollo de las capacidades locales para adoptar decisiones, se pueden producir ganancias derivadas de una apropiación mayor y una mejor explotación del conocimiento local, creándose así una mayor armonía con las instituciones locales existentes. Las propias IFI reconocen que es quijotesco intentar imponer patrones importados sin preocuparse acerca del nivel de «apropiación local». La incorporación del proceso de préstamo institucional a una matriz general de desarrollo deliberativo debería conducir hacia préstamos seleccionados de manera más cuidadosa, a un menor desperdicio de recursos en trasplantes fallidos y, por tanto, a préstamos más exitosos.

Una variante de la crítica de las «desventajas del localismo» sería que el desarrollo deliberativo puede debilitar políticas básicas diseñadas para la sostenibilidad de las inversiones en activos productivos. Para que esa crítica fuera plausible debería poder descartarse casi totalmente el poder del contexto global en el que necesariamente se produce la deliberación local. Hasta en las regiones más aisladas y provincianas de la economía política global contemporánea se ha asumido la concepción de que el crecimiento depende de ofrecer incentivos adecuados a los inversionistas privados. Si la difusión hegemónica de esta visión del «sentido común» fuera insuficiente, se podría contar con que el poder económico y político persistente de las elites locales, que tienen un interés directo en las políticas que protegen los rendimientos del capital, aseguraría que se le siguiera prestando atención a la inversión, especialmente en un sistema político democrático.

La preocupación por las posibles desventajas no debería oscurecer el potencial del desarrollo deliberativo. El espacio intelectual e ideológico en el que ocurren estas luchas acerca de las estrategias para el desarrollo

necesita estar más equilibrado. Los actores locales interesados en la instauración de un desarrollo deliberativo no deberían ser expulsados del debate mediante afirmaciones como que la teoría económica predice que las instituciones deliberativas tienen consecuencias negativas para el desarrollo cuando, si acaso, lo que es cierto es lo contrario. Igualmente, si las «elites a cargo del desarrollo» reflexionaran acerca de la conclusión de William Easterly (2001b) de que «lo mejor que puede hacer la comunidad de donantes internacionales es apoyar el cambio genuino en las pocas y preciosas ocasiones en las que ocurre», estarían más dispuestas a considerar los casos de desarrollo deliberativo como expresiones de las «ocasiones preciosas de cambio genuino» que necesitan protegerse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Reiner.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). «Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide». *Studies in Comparative International Development* 38(1), 3-31.
- Arrow, Kenneth. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley
- _____ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MD: University of Michigan Press.
- _____ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy» *Scientific American* (febrero), 92-9.
- Baierle, Sergio (2001). «Orçamento participativo ao Thermidor». Porto Alegre, Brazil (manuscrito no publicado).
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- _____ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biaocchi, Gianpaolo (2003a). *Radicals in Power: The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- _____ (2003b). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

- _____ (2001). «From Militance to Citizenship: The Workers Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI.
- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?» *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2005). «The Role of Institutions in Economic Change». En Silvana de Paula y Gary A. Dymksi (eds.). *Reimagining Growth: Toward a Renewal of Development Theory*. London: Zed Books.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-27.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking At Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57 (2), 259-87.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1946). «Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment». *Econometrica* 14, 137-47.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (2003). «Além da 'monocultura institucional': instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias*. Porto Alegre 5(9), 20-63.
- _____ (1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- _____ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997) *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where Do We Stand?» Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico. Washington D.C.: World Bank.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute For Food and Development Policy, Food First Development Report no. 6.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». *American Political Science Association*, reunion anual, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Theory of Communicative Action*, vol. 2. Boston, MA: Beacon Press.
- _____. (1989). *The Theory of Communicative Action*, vol. 1. Boston, MA: Beacon Press.
- _____. (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haggard, Stephen (2004). «Institutions and Growth in East Asia». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 53-81.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-63.
- _____. (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- _____. (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hirschman, Albert (1981). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hodgson, Geoff (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Isaac, Thomas M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality». Artículo preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. New York and Geneva: United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [<http://www.g24.org/g24-dp6.pdf>].
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economies* 8, 235-71.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-92.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-92.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-75.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2 (3), 318-24.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988) «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives*, 8(4), 20-5.

- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2001). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (2003). «Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity». *Wei Lun Lecture*, The Chinese University of Hong Kong (28 de noviembre).
- _____. (2000). «Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies». *International Sociology* 15(2), 235-50.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.
- _____. (1994). *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects. Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series*, no. 1. Washington, D.C.: The World Bank.
- Noorbakhsh, Farhad y Alberto Paloni (2001). «Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence». *World Development* 29(9), 1593-1610.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21(8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (2001). «Decentralization and Development: The New Panacea». En Keith Dowding, James Hughes y Helen Margetts (eds.). *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions* (The PSA Yearbook 2000). New York: Palgrave Publishers.
- _____. (1995). «Incentives, Rules of the Game, and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1995*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review* 84, 600-21.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics» *Working Paper* no. 7, *Program for the Study of Germany and Europe*, Harvard University. Cambridge, MA.
- Pistor, Katharina (2000). «The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies». *G-24 Working Paper*, New York: United Nations and Unctad.
- Pozzobon, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- _____. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Qian, Yingyi (2003). «How Reform Worked in China». En Dani Rodrik (ed.). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?». *Economic Letters* 61, 73-7.
- Rodrik, Dani (ed.) (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1999a). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ensayo presentado en la Conferencia del FMI sobre *Second-Generation Reforms*, Washington D.C., 8-9 noviembre.
- _____. (1999b). «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work». *Policy Essay* no. 24, Washington, D.C.: Overseas Development Council: Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani y Ethan Kaplan (2002). «Did the Malaysian Capital Controls Work?». En Sebastian Edwards y Jeffrey Frankel (eds.). *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*. Chicago: The University of Chicago Press for the NBER.
- Roland, Gerard (2004). «Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 109-131.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- _____. (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». Memorias de la conferencia anual de 1992 del Banco Mundial sobre *Economic Development*. World Bank: Washington, D.C.
- _____. (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-73.
- _____. (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98(5), 71-102.
- _____. (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-37.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyn Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank (2001). «Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State». Ensayo presentado en la *American Political Science Association*, reunión anual, agosto.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-78 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- _____. (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso de apertura del presidente].

- Solow, Robert (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-20.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review*, Papers and Proceedings 84, 238-43.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo preparado para la *Unctad X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*, Bangkok, Thailand.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul P. (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-7.
- Streeten, Paul P., Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30, 1.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____(1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Van Arkadie, Brian y Raymond Mallon (2003). *Vietnam: A Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-37.
- _____(2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-41.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (agosto), 641-80.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 9

El Estado y la economía

*Fred Block y Peter Evans**

El reciente trabajo académico en la Sociología de la Economía y otros campos de estudio relacionados ha desafiado los términos familiares con los cuales se analiza la relación entre Estado y economía que han dominado gran parte de la ciencia social desde Adam Smith (1976[1776])¹. El pensamiento académico de nuestros días rechaza el supuesto, compartido tradicionalmente sin distinción por defensores y críticos de la asignación de recursos por el mercado, de que el Estado y el mercado son modos diferentes de organización de la actividad económica (Block 1994; Evans 1995; Fligstein 2001). En este capítulo pretendemos ampliar y desarrollar este enfoque alternativo y también demostrar su valor para reformular los debates existentes. Defenderemos nuestro argumento centrándonos en tres áreas sustantivas específicas: las sociedades en desarrollo y transicionales, los Estados de bienestar industriales avanzados y la gobernanza económica supranacional.

Nuestra perspectiva puede resumirse brevemente en tres premisas generales. Primero, el Estado y la economía no son esferas autónomas desde una perspectiva analítica, sino que son esferas de actividad mutuamente constituyentes. Segundo, los Estados y las economías se encuentran incorporados dentro de sociedades que tienen estructuras institucionales específicas, y esa integración tiene una relevancia crítica en la configuración política y económica de la sociedad. Tercero, esa integración es dinámica y se ve a menudo reconfigurada a través de innovaciones institucionales, que a su vez reestructuran la manera en que interactúan los Estados y las economías entre sí. En la siguiente parte de este capítulo explicaremos estas premisas, y a continuación presentaremos las principales secciones de este trabajo.

* Deseamos agradecer a los editores Antonio Barros de Castro y Frank Dobbin sus comentarios a un borrador previo, y a Sarah Staveteig por su impecable ayuda de investigación. El orden de los nombres de los autores es alfabético.

¹ Este capítulo toma como punto de partida, para ir más allá de él, el análisis de Fred Block en «The Roles of the State in the Economy», que apareció en la primera edición de *The Handbook of Economic Sociology*. Los lectores que deseen leer una crítica más extensa de las perspectivas convencionales sobre el Estado y la economía pueden acudir a esa obra.

UN MARCO CONCEPTUAL DIFERENTE

Durante demasiado tiempo, los debates sobre la relación entre la economía y el Estado se han centrado en una única pregunta: ¿cuán grande o cuán pequeña debería ser la participación del Estado en la economía? En esta pregunta está implícito el dudoso presupuesto de que el Estado y la economía son esferas analíticas separadas, que pueden funcionar autónomamente. Frente a esta presuposición, insistimos en que el Estado y la economía deberían verse como esferas de actividad que se constituyen mutuamente, ninguna de las cuales puede funcionar sin la otra². Una de las caras de esta dependencia recíproca no despierta ninguna polémica: obviamente, los Estados dependen de la economía para obtener los flujos de ingresos necesarios para financiar sus actividades (Tilly 1990). Esta dependencia ayuda a explicar por qué las formas puramente predatorias de gobierno son relativamente escasas, ya que incluso los gobernantes más codiciosos terminan por aprender que si no colocan límites a sus instintos depredadores, la producción se contraerá, porque la gente necesita algún tipo de seguridad que le permita retener parte de los frutos de sus esfuerzos (Levi 1988).

El otro caso homólogo pero en sentido opuesto de la dependencia recíproca es más discutido. Que la economía dependa del Estado tiende a negarse sin más por los teóricos del libre mercado, que defienden que las economías de mercado funcionan mejor con una «interferencia» mínima del gobierno (Friedman y Friedman 1980; Hayek 1976[1944]). Los sociólogos de la economía han rechazado esa afirmación, argumentando que incluso las economías más orientadas hacia el mercado dependen de estructuras políticas y jurídicas³. Weber (1978[1922]) defendió que la forma única de «capitalismo racional» que había terminado predominando en Europa occidental dependía en gran medida de la eficacia de las leyes de propiedad y de contratos pensadas para garantizar que los beneficios se generasen primordialmente a través de actividades productivas, y no mediante expoliaciones parasitarias⁴. Recientemente aprendimos de nuevo esa lección cuando la aplicación a Rusia de una «terapia de choque» con el propósito de facilitar una rápida transición al capitalismo produjo, no un capitalismo racional, sino una explosión de criminalidad, como consecuencia de estructuras políticas y jurídicas que eran demasiado débiles para encauzar la actividad empresarial en el interior de canales productivos (Woodruff 1999; King 2003).

² Véase también Migdal (2001).

³ Incluso en economía existen trabajos recientes sobre el papel del Estado en la definición de los derechos de propiedad que son más respetuosos de las funciones económicas del Estado. Véase, en particular, Barzel (2002).

⁴ Véase Swedberg (1998).

Karl Polanyi (2001[1944]) profundizó el argumento de Weber al mostrarnos que las economías de mercado se apoyan en tres insumos críticos que no puede suministrar la actividad del mercado por sí misma. Usó la expresión *bien básico ficticio de intercambio económico* para caracterizar a la tierra, el trabajo y el dinero, porque los teóricos de la economía deben pretender que estos bienes se producen para la venta en el mercado de la misma forma que otros bienes (Block 2001). Sin embargo, el trabajo es simplemente la actividad de los seres humanos, la tierra es la naturaleza parcelada, y el dinero que circula en las economías nacionales descansa casi siempre en la «plena confianza y crédito» que tengan uno u otro Gobierno. En todos estos casos, la actividad necesaria para regular el suministro de estas mercancías ficticias corresponde al Gobierno e implica una serie de acciones. Regular la oferta monetaria, por ejemplo, supone la creación de una moneda viable, la actividad de bancos centrales y la supervisión de los bancos y de otras instituciones financieras que determinan la oferta crediticia. Ajustar la oferta de mano de obra incluye políticas que influyan en la emigración y la inmigración de las personas, junto con políticas de educación y tecnología, y de bienestar diseñadas para proporcionar recursos a las unidades familiares y a los individuos que no cuenten con suficientes ingresos derivados del empleo. Por último, administrar la oferta de suelo requiere planificación medioambiental, políticas de transporte, políticas agrarias y planificación de otros usos de suelo. Evidentemente, no existe ninguna certeza de que el gobierno sea capaz de administrar estas mercancías ficticias sabiamente; el asunto aquí es más bien que no existe una alternativa clara a la acción estatal.

La idea de una actividad constitutiva recíproca entre el Estado y la economía se expresa a menudo en la fórmula de que la economía se encuentra incorporada a las estructuras sociales y políticas. Nuestra intención en este capítulo es profundizar el argumento de la incorporación de la economía en el Estado aclarando *a qué* se incorpora realmente la economía. El argumento es que las economías de mercado se incorporan a una *sociedad civil* que se encuentra estructurada por el Estado y que la sociedad civil colabora a su vez a la estructuración de este último⁵.

La sociedad civil, en nuestra opinión, engloba una variedad de actividades asociativas no gubernamentales, entre las que estarían las asociaciones comerciales y las organizaciones fraternales, los sindicatos obreros, los movimientos de protesta, los partidos políticos y la «esfera pública» en la cual los ciudadanos forman sus preferencias políticas, entre otras (Ehrenberg 1999; Habermas 1989; Keane 1988, 1998). Existe una variación

⁵ En el desarrollo de este argumento nos vemos influenciados por las formulaciones de Burawoy (2003). También seguimos a Zukin y DiMaggio (1990) en la conceptualización de la incorporación de la economía en la sociedad como una idea que tiene múltiples dimensiones, es decir, que es simultáneamente social, legal, política y cognitiva. Véase también la crítica valiosa de Krippner (2001) acerca del uso del concepto de incorporación.

considerable entre sociedades en relación con la densidad de la vida asociativa y las formas particulares en las cuales se estructuran las sociedades civiles (Putnam 1993, 2000). No obstante, el derecho y otras prácticas gubernamentales están profundamente imbricadas en las sociedades civiles; las estructuras y las responsabilidades de los sindicatos obreros o de las asociaciones comerciales se configuran por normas jurídicas y modelos institucionalizados de interacción con los funcionarios del gobierno. Ello no es un impedimento para que, idealmente, las sociedades civiles reten-gan suficiente autonomía en relación con el Estado como para ponerle límites y restricciones importantes al ejercicio de la autoridad gubernamental. Como han insistido muchos teóricos, la viabilidad de las instituciones democráticas descansa, en última instancia, en la capacidad de los ciudadanos para la movilización política en el interior de la sociedad civil (Ehrenberg 1999; Keane 1988).

La materia de la que está hecha la sociedad civil es la actividad de seres humanos reales, con vínculos asociativos que se forjan a partir de la vecindad, la etnia, la religión, la clase, el clan y otras clases de identidad. Esos individuos son simultáneamente actores económicos y actores políticos. En ambas esferas confían en concepciones normativas que descansan finalmente en el orden de las interacciones. Las normas de reciprocidad, por ejemplo, facilitan los intercambios económicos, pero también las transacciones políticas mediante las cuales los ciudadanos otorgan sus votos y los políticos prometen establecer políticas públicas que satisfagan las necesidades de aquéllos. Una sociedad civil viva, que contenga vínculos asociativos y concepciones normativas, desempeña un papel central en el funcionamiento efectivo de la economía y del Estado (Evans 1997b).

Al mismo tiempo, nuestra perspectiva rechaza la idea de que fortalecer la sociedad civil y producir más «capital social» sea suficiente para solucionar los problemas de la sociedad (Smith y Kulynych 2002). Vemos el dinamismo de la sociedad civil como una condición necesaria, pero no suficiente, para solucionar los problemas políticos y económicos. Por un lado, se deben crear, diseminar y legitimar nuevas ideas y propuestas sobre políticas públicas. Aunque eso es más probable que ocurra en una sociedad en la que existe una esfera pública vigorosa, el proceso no es en absoluto automático. Las ideas firmemente arraigadas pueden cerrar el espacio político y reprimir el desarrollo de nuevas ideas. Es más, las elites políticas o económicas se resisten a menudo a cambiar las prácticas existentes, incluso si hay presiones considerables de la sociedad civil. Por tanto, las estrategias que simplemente fortalecen la sociedad civil puede que no consigan provocar cambios sociales relevantes.

Un enfoque triangular ayuda a superar las formas de pensar que atribuyen el éxito o el fracaso de sociedades concretas para conseguir un mayor desarrollo al funcionamiento de un principio único, como por ejemplo,

la penetración que tengan las fuerzas de mercado o el grado de fortaleza del Estado. Se sugiere, en lugar de ello, que los éxitos y los fracasos en relación con el desarrollo deberían comprenderse en términos de la presencia o ausencia de sinergia entre la sociedad civil, la economía y el Estado. Ello implica rutas institucionales múltiples hacia una economía exitosa y una gobernanza efectiva (Block 1990). Este enfoque también permite explicar los resultados de las investigaciones del creciente conjunto de trabajos académicos que ha analizado las «variedades del capitalismo», es decir, las variaciones sistemáticas en las prácticas institucionales entre diferentes sociedades contemporáneas orientadas hacia el mercado (Crouch y Streeck 1997; Hall y Soskice 2001b; Hollingsworth y Boyer 1997; Kitschelt *et al.* 1999; Orrù, Woolsey y Hamilton 1997). Que estas sociedades difieran en sus relaciones laborales, en la organización del sistema financiero, en la estructura de las empresas o en los sistemas para generar innovaciones no es el resultado de una lógica puramente económica o puramente estatista; las diferencias son el resultado de la interacción histórica compleja entre el Estado, la economía y la sociedad civil.

No existe ninguna garantía de que esa interacción conduzca automáticamente de una «variedad del capitalismo» que funcione bien a otra que también lo haga. Las sociedades pueden padecer largos periodos de crisis institucional en los cuales cualquier iniciativa nueva se ve paralizada como consecuencia del bloqueo entre fuerzas sociales competidoras. Y también pueden experimentar con orientaciones de las políticas públicas que en última instancia se abandonan porque no conducen a ningún lado (Polanyi 2001[1944]). Cualquier forma específica de incorporación de la economía en el Estado puede tener consecuencias positivas y negativas. Las formas específicas en las cuales la economía se encuentra incorporada a la sociedad civil, y las conexiones institucionales específicas que se establezcan entre la sociedad civil y el Estado pueden producir resultados tanto disfuncionales como funcionales. Sería también erróneo presentar esa incorporación como algo estático, como algo parecido a una fuerte inercia de la tradición que limitara las opciones disponibles para los individuos. Ciertamente, el concepto pretende destacar precisamente el hecho de que la acción económica individual se encuentra siempre estructurada por ciertas visiones y acuerdos institucionales. Pero estas visiones y acuerdos son dinámicos en las sociedades de mercado. Existen considerables incentivos para la innovación y para la construcción de nuevas instituciones que cambien la forma en que la acción económica se incorpora dentro de la sociedad civil.

Polanyi (2001[1944]) pretendió caracterizar este dinamismo argumentando que las sociedades de mercado se encuentran continuamente preconfiguradas por dos tendencias conflictivas: la primera es la tendencia hacia el *laissez-faire*, a expandir el alcance de los mercados; la segunda es

la tendencia hacia la protección social para limitar el alcance de las fuerzas de mercado. La tendencia hacia el *laissez-faire* exige a menudo la expansión y el cumplimiento obligatorio de los derechos de propiedad de los poseedores de riqueza, mientras que la tendencia opuesta se centra a menudo en asegurar los derechos sociales. Polanyi sugiere que ambas tendencias operan a través de innovaciones institucionales. La *New Poor Law* (ley para los pobres) de Inglaterra en 1834 fue un triunfo del movimiento del *laissez-faire*, que buscó la institucionalización de «un mercado de trabajo libre», eliminando la asistencia en las calles y estableciendo las casas de pobres como las únicas alternativas frente al empleo pagado (Block y Somers 2003). La intuición crítica de Polanyi fue que incluso aquellos que insistían en que todo lo que se requería era dejar a los mercados actuar dependían del poder del Estado y de las estructuras institucionales para conseguir sus fines. Poco tiempo después de la *New Poor Law*, la otra tendencia consiguió que se aprobara la *Factory Acts* (ley de fábricas), que establecía límites a la duración de la jornada laboral y un sistema de inspectores para las fábricas. En resumen, ambas tendencias cambiaron la forma en la que los mercados de trabajo se incorporaban en ese momento dentro de la sociedad civil, y ambas alteraron la interrelación entre sociedad civil y Estado.

El marco de análisis de Polanyi, que se basa en esta doble tendencia, está abierto a una variedad de críticas. Probablemente destaca de manera excesiva la fuerza de la tendencia hacia el *laissez-faire* en algunas de las «variedades del capitalismo» no anglosajonas, y la idea de expandir el alcance del mercado es problemática, porque todos los acuerdos de mercado exigen de ciertas restricciones sobre a quién se le permite hacer negocios y qué puede comprarse y venderse⁶. Sin embargo, la formulación de Polanyi sigue siendo todavía muy útil para transmitir la idea de que existen diferentes dinámicas en acción que pretenden cambiar las formas en que las actividades económicas se incorporan a la sociedad civil.

El principal argumento es que la forma de incorporación cambia a través de las innovaciones institucionales. A veces ocurre en gran parte en el terreno de la sociedad civil, a través de la creación de nuevas asociaciones o instituciones con las cuales se pretende organizar o coordinar la actividad económica (Fligstein 1990). Pero incluso en estos casos, si se quiere que las nuevas formas duren, tienen que estar apoyadas y legitimadas por el Estado. Otras veces, la iniciativa proviene del Estado o de prácticas de cooperación entre actores del Estado y de la sociedad civil (Evans 1995).

⁶ La mayoría de iniciativas legislativas eliminan y crean simultáneamente oportunidades de mercado. Por ejemplo, los esquemas de seguro social reducen la participación en el mercado laboral de aquellos que son elegibles para recibir la ayuda pública –lo que Esping-Andersen (1990) ha denominado «descomodificación» del trabajo–, pero simultáneamente crean oportunidades de mercado para aquellos que pueden vender en ese momento más a aquellos que tienen un ingreso asistencial del Estado.

Todas esas innovaciones tienden a reconfigurar la relación entre el Estado y la economía. En lugar de ver el éxito económico como algo enraizado en una configuración concreta entre Estados y mercados, destacamos la importancia de esta capacidad de reconfiguración institucional para explicar por qué algunas sociedades han tenido más éxito que otras a la hora de solucionar sus problemas político-económicos (Evans 1995, 1997b; Sabel 1994).

En resumen, nuestra perspectiva ofrece una forma de escapar al debate familiar y a menudo estéril entre los defensores del «libre mercado», por un lado, y los defensores de fortalecer la regulación efectuada por el gobierno y el suministro de bienes públicos, por el otro. Dirige su atención, en lugar de ello, hacia las cuestiones cualitativas sobre cómo y por qué medios deberían articularse los mercados y los Estados, y qué estructuras y prácticas en la sociedad civil apoyan una sinergia productiva entre los mismos.

Tres áreas sustantivas

Nuestros tres presupuestos son de obvia relevancia para el caso de las economías en desarrollo y transicionales. Los relatos de los grandes éxitos, incluyendo los extraordinarios avances experimentados por los Estados desarrollistas de Asia del Este, especialmente por Japón, Corea del Sur y Taiwán, no pueden explicarse acudiendo simplemente a la «confianza en el libre mercado» o «la acumulación impulsada por el Estado» (Evans 1995; Wade 1990). El Estado desarrollista debe comprenderse como una innovación institucional cuyo éxito se explica mediante las relaciones intrincadas que conectan el Estado, la economía y la sociedad civil. Sin embargo, en los últimos tiempos los académicos que estudian el desarrollo y las transiciones políticas se han centrado cada vez más en los numerosos casos de fracaso, puesto que en los últimos veinticinco años muchos países han experimentado tasas de crecimiento deprimentes y reducciones importantes en el suministro de bienes públicos esenciales. Pero, de nuevo, ahí las perspectivas más prometedoras para una mejoría giran en torno a las innovaciones institucionales que vinculen a la sociedad civil con la reconstrucción de la gobernanza económica.

Los dilemas contemporáneos de las sociedades industriales avanzadas exigen un tipo de análisis similar. Aquí el argumento parte del Estado de bienestar, del que los liberales defensores del mercado insisten en que, a través de sistemas sobredimensionados para el suministro de bienes públicos, ha originado las tasas de crecimiento más lentas y los índices altos de desempleo experimentados por gran parte de Europa Occidental durante los últimos veinte años en comparación con Estados Unidos. Por otro lado, los defensores del Estado de bienestar han insistido en que la provisión

generosa de bienes públicos ha sido una parte crucial en una variedad del capitalismo, tipo «alemán», que ha producido estándares de vida más altos que los del modelo estadounidense (Albert 1993). En el momento actual, el debate se encuentra en un punto muerto. Por un lado, un volumen creciente de investigaciones empíricas no ha podido demostrar la afirmación de que el desempeño económico europeo haya sido peor a causa de la provisión generosa de bienes públicos realizada por el Estado de bienestar (Huber y Stephens 2001; 2005; Lindert 2004; Swank 2002; Wilensky 2002). Por el otro, es también obvio que algunos de los Estados de bienestar europeos más generosos se han visto obligados a echar marcha atrás, o lo estarán en el futuro, debido a que los actuales niveles de beneficios sociales son simplemente insostenibles (Huber y Stephens 2001). Nuestra perspectiva presta atención principalmente, no a la cuestión cuantitativa acerca de la expansión o la contracción del Estado de bienestar, sino a las innovaciones institucionales que modifican las formas de suministro de bienes públicos a medida que las sociedades luchan por redefinir los fines del Estado de bienestar.

Finalmente, en el nivel global de análisis, la necesidad de innovaciones institucionales es cada vez más obvia, al igual que lo es la importancia de analizar los vínculos novedosos entre Estado, sociedades civiles y economía que determinan las posibilidades para una gobernanza económica global efectiva. Las crisis de las economías de Asia del Este entre 1997 y 1998 permiten intuir la fragilidad de las formas actuales de gobernanza económica supranacional y exponen el potencial de que ocurran fracasos de proporciones catastróficas (Soros 2002; Stiglitz 2002). Es más, pensamos que estos peligros se ven intensificados por una corriente de opinión que abraza una variante contemporánea del «utopismo de mercado»: la creencia en que la autorregulación del mercado global puede ser la base de una economía mundial viable. Evitar un regreso a la «economía de la depresión» (Krugman 1999) depende de la capacidad de los Estados y de la sociedad civil de construir nuevas formas de gobernanza global. Mientras que se podría hablar de la aparición de una sociedad civil global sólo como una tendencia emergente, la bifurcación entre el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial, que ya está implícita en sus propios nombres, sugiere la diversidad de fuerzas sociales que están atentas a estas cuestiones. Ambas organizaciones, de manera muy distinta, representan los esfuerzos por escapar al utopismo del mercado y construir nuevas formas de gobernanza. Por definición, todos estos esfuerzos para la construcción de regímenes de gobernanza global son esfuerzos de innovación institucional, pero entran directamente en conflicto con la lógica del neoliberalismo global que impone un tipo de «monocultivo institucional» que constriñe severamente las posibilidades de innovación en el interior las sociedades y también en el nivel superior de las relaciones entre sociedades.

LAS SOCIEDADES EN VÍAS DE DESARROLLO Y TRANSICIONALES

El desarrollo transforma las estructuras políticas, económicas y sociales, creando nuevas bases para la productividad, y permitiendo idealmente que las personas «lleven el tipo de vida que valoran por buenas razones» (Sen 1999)⁷. Definido de esta forma, el «desarrollo» es el problema arquetípico para las teorías del Estado y la economía. Hoy se acepta como canon que el desarrollo se produce esencial y principalmente en torno a las transformaciones institucionales, en lugar de ser sólo crecimiento o acumulación de capital⁸. El análisis pionero de Douglas North (1981) sobre el desarrollo comparado de los primeros países industriales ejemplifica el «giro institucional». En la visión de North de la expansión de los mercados, es fundamental el papel del Estado para el suministro de normas y leyes que definan y protejan los derechos de propiedad. Al destacar la importancia de las normas sociales informales a la hora de promover (o impedir) el desarrollo, también deja claro que los mercados no pueden separarse de la sociedad.

Al igual que North, Polanyi y Gerschenkron son ejemplos de la perspectiva institucional acerca de la dinámica del desarrollo en el contexto europeo. Para Polanyi (2001[1944], 146), «el camino hacia el libre mercado (en Inglaterra) se abrió y se mantuvo abierto gracias al enorme incremento de un intervencionismo continuo, organizado centralmente y controlado». En resumen, la construcción del «libre mercado» fue una innovación institucional que requería la participación activa del Estado. Gerschenkron (1962) profundizó ese argumento, mostrando que las innovaciones institucionales fueron insuficientes para los países «desarrollistas tardíos» como Alemania y Rusia. Al carecer de capitalistas individuales que fueran capaces de asumir los riesgos en el nivel requerido por la tecnología moderna, estos países dependieron del Estado, no sólo para construir los mercados, sino también para que aquél funcionara como banca de inversión y asumiera los riesgos empresariales.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, incluso las naciones ricas del Norte parecieron reconocer que se requeriría de innovación institucional adicional si se quería expandir el desarrollo al Sur. El desarrollo se convirtió en un proyecto ideológicamente explícito⁹ debido a que las naciones de Asia, África y Latinoamérica enfrentaban obstáculos importantes. La distancia competitiva entre sus economías y las del Norte

⁷ Esta sección se basa profusamente en Evans (2001).

⁸ Cfr. Rodrik et al. (2002); Evans (2002).

⁹ Véase McMichael (2000).

industrializado era mayor que la que enfrentaron los últimos países europeos en incorporarse a la industrialización. Sus elites locales políticamente dominantes estaban ligadas a estructuras agrarias que preservaban el privilegio, sacrificando la productividad, y no existía ninguna razón por la cual pudiera esperarse que emergieran elites empresariales «de manera natural».

Si el sector manufacturero debía ocupar un lugar junto a la agricultura, los fabricantes locales necesitaban inversiones públicas en producción de energía y transporte, y protección frente a las importaciones de los países ricos. Los inversores privados se enfrentaban también a un problema de acción colectiva. La inversión en fabricación tenía más sentido si otros empresarios locales realizaban inversiones complementarias que proporcionaran los recursos necesarios. Si no ocurría así, las inversiones parecían quijotesas. Albert Hirschman (1958) proporcionó una visión elegante del tipo de innovación institucional que podía alterar las percepciones sociales prevalecientes de las oportunidades económicas. Para Hirschman (p. 35), el problema esencial era despertar el espíritu empresarial, entendido simplemente como «la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales». El Estado debería ayudar a estimular a los capitalistas privados para que asumieran su papel, y para ello, además de suministrar infraestructuras, debería asegurar a los empresarios individuales que sus iniciativas constituirían parte de un conjunto más general de decisiones de inversión que se reforzaban mutuamente.

Durante los años cincuenta y sesenta, las estrategias institucionales «hirschmanianas» funcionaron para países del Tercer Mundo tan diferentes como India y Brasil, al estimular la aparición de elites industriales locales y producir tasas impresionantes de crecimiento económico. Sin embargo, hacia finales de los años setenta, las estrategias para el desarrollo en África, Latinoamérica y Asia del Sur estaban fallando. A pesar de una industrialización impresionante (Arrighi, Silver y Brewer 2003), las importaciones crecían más rápido que las exportaciones, creando problemas en la balanza de pagos. Al mismo tiempo, los gastos del Estado sobrepasaban sus ingresos, creándose problemas fiscales y produciéndose una deuda externa gigantesca. La transformación industrial era claramente insuficiente para proporcionar a la mayoría de los ciudadanos del Sur la posibilidad plena de «llevar la vida que valoraban por buenas razones».

Una de las razones por las cuales el «proyecto desarrollista» de los años cincuenta y sesenta fracasó y no proporcionó aquello que prometía fue que su éxito requería de políticos y legisladores estatales capaces y benévolo, que pudieran separar los fines colectivos de los intereses particulares de los actores privados de las elites. Una vez que los proyectos para el desarrollo comenzaron a fracasar, esa premisa se cuestionó rápidamente. Los lazos que ataban a los actores estatales con las elites locales y con la sociedad civil parecían ser una forma perversa de incorporación de la economía a la sociedad civil, «contraria al mercado», en lugar de un medio para gene-

rar un mayor espíritu empresarial. Las políticas estatales que protegían a los empresarios locales de la competencia extranjera llevaron a los industriales a concentrarse en la búsqueda improductiva de favores políticos, en lugar de en la competitividad (Krueger 1974). Al mismo tiempo, el proyecto del desarrollo se veía como un instrumento para convertir en víctimas a todos aquellos que carecían de conexiones fuertes con el Estado y, especialmente y por desgracia, al campesinado (Bates 1981). En su versión más exagerada, los Estados predatorios, como el Zaire de Mobutu, eran agregaciones de elites autointeressadas que se quedaban con el excedente de la producción de la sociedad en su propio beneficio, en lugar de proporcionar los bienes colectivos necesarios para el crecimiento o la protección social.

Hay que reconocerle bastante méritos a esta crítica, pero la conclusión simplista en relación con las políticas públicas que arrojan algunos de esos juicios, es decir, que la solución era el retorno al *laissez-faire*, estaba claramente equivocada. En el momento en el que la primera generación de «proyectos desarrollistas» estaba comenzando a mostrar signos de agotamiento, un nuevo modelo de innovación institucional, que se alejaba igualmente de la noción utópica de mercados independientes de la sociedad, estaba surgiendo en otros lugares. Siguiendo los pasos de Japón, otros países asiáticos, como Corea, Taiwán y Singapur, estaban alterando llamativamente su posición en la jerarquía económica mundial, desafiando la supremacía industrial del Norte con tasas de crecimiento seis veces superiores a las de la Revolución Industrial. Aun más impresionante era que el nuevo modelo iba más allá de la acumulación. Las inversiones públicas impulsaron crecimientos rápidos de los niveles de educación y mejoras en la salud pública.

Este nuevo conjunto de «Estados desarrollistas» también comportó estrechas conexiones entre la economía, el Estado y ciertos sectores de la sociedad civil, pero, al igual que antes, el éxito requirió de la innovación institucional. Aunque estas innovaciones dependían incuestionablemente de una confluencia única de características estructurales sociales y culturales de carácter local, insertadas en un contexto geopolítico concreto, podían también extraerse características analíticas de relevancia más general. A partir del análisis de Japón realizado por Johnson (1982), se generó un sorprendente grado de consenso dentro de una numerosísima obra académica acerca de qué es lo que hizo que el modelo funcionara. Entre esos trabajos, algunos estaban inspirados por la economía política orientada institucionalmente¹⁰, otros por la economía del desarrollo dominante¹¹ y aun otros por la idea de la comunidad política internacional¹².

¹⁰ Véanse, por ejemplo, Akyüz (1999); Amsden (1989); Chang (1994); Wade (1990).

¹¹ Véase Meier y Rauch (2000, capítulo 9).

¹² Véase World Bank (1997).

Los «países milagro de Asia del Este» se relacionaron intensamente con los mercados globales y conectaron a su vez el Estado y la sociedad civil mediante la «autonomía incorporada»*, la capacidad paradójica de mantener la autonomía en relación con las elites privadas y desarrollar simultáneamente vínculos cercanos con ellas (Evans 1995). Como en el anterior proyecto desarrollista, la inversión del Estado en infraestructura moderna esencial se combinó con subsidios y una protección selectiva contra la competencia externa. La gran diferencia, como destaca Amsden (1989), era la capacidad del Estado de hacer que su apoyo dependiera de que las elites locales generaran una capacidad industrial que fuera internacionalmente competitiva.

La posibilidad del Estado de estar conectado a las elites económicas privadas, conservando al mismo tiempo su independencia respecto a ellas, dependía a su vez de la presencia de burocracias estatales coherentes y capaces, cimentadas en la contratación meritocrática, y con carreras administrativas que ofrecían remuneraciones a largo plazo comparables a las disponibles en el sector privado. Estas características básicas del Estado predicen un crecimiento económico más rápido no sólo en Asia del Este, sino en un conjunto grande de países en vías de desarrollo (Evans y Rauch 1999).

Nada de lo anterior permite afirmar que Asia del Este hubiera descubierto una fórmula que asegurase una relación dinámica y productiva entre economía, Estado y sociedad civil. Como revelaron las crisis financieras de 1997 y 1998, estos Estados desarrollistas no se podían permitir dormirse en los laureles más de lo que lo hicieron sus predecesores. Ciertamente, todavía persisten los beneficios de las innovaciones institucionales que podían encontrarse en el modelo de la «autonomía incorporada». Corea, Singapur y Taiwán continúan teniendo un crecimiento superior a la media en relación con casi todos los países del Sur Global (o, para el caso, también en relación con los países del Norte). Estos casos de Asia del Este nos ofrecen una lección doble. Por un lado, nos muestran la magnitud de los beneficios que pueden derivarse de encontrar formas más efectivas de conectar el Estado, la economía y la sociedad civil. Al mismo tiempo, dejan claro que, a menos que se reinvente periódicamente esa relación triangular, incluso el desempeño más exitoso en términos de desarrollo se deteriorará con el pasar del tiempo. El desafío para los analistas es intentar identificar el siguiente grupo de innovaciones, como las que aparecen, por ejemplo, en el trabajo de O'Riain (2004) sobre el «Estado desarrollista organizado mediante redes».

* Véase nota del traductor en p. 250.

Los casos «transicionales»

Si prestamos ahora atención a los países transicionales, se podría esperar un conjunto muy diferente de hallazgos y conclusiones. Mientras que el aislamiento relativo de los mercados globales era una de las características definitorias esenciales en los países organizados a través del socialismo de Estado, que hoy llamamos «transicionales», los Estados y las estructuras sociales del Sur Global son el producto de siglos de integración en la economía capitalista mundial. El grado en el cual la experiencia de los países transicionales refuerza las conclusiones extraídas de los casos de los países en vías de desarrollo es, por tanto, asombroso.

Rusia, uno de los dos casos «transicionales» más importantes, demuestra las carencias que se generan cuando se intenta implantar la economía de mercado sin pensar cuidadosamente acerca de cómo se conectará con las estructuras sociales y con otros Estados. Aterrorizados por la idea de que el Estado soviético constituido sobre la base del partido único pudiera sobrevivir, los «reformistas» rusos y sus patrones occidentales intentaron imponer los formalismos de las reglas de mercado occidentales tan rápido y profundamente como fuera posible. Los resultados no sólo fueron lamentables desde el punto de vista de la preservación de la protección social, sino que también fracasaron en producir las transformaciones económicas que mejoraran la productividad y tuvieron, en cambio, efectos perversos a la hora de conseguir normas jurídicas y un orden social efectivos¹³.

China y Vietnam nos proporcionan casos contrastantes, que sugieren que la construcción de híbridos institucionales innovadores a partir de estructuras sociales locales permite una transición más efectiva. La mayor participación en los mercados globales y los cambios internos hacia economías de mercado se han combinado con la precaución en la apertura de los mercados de capital, la preservación obstinada de las estructuras estatales previas y los esfuerzos por evitar la erosión total de la sociedad civil socialista. El resultado es una relación triangular híbrida característica, que ha producido tasas de crecimiento veloces (tras algún tiempo de espera en el caso de Vietnam).

China y Vietnam muestran que las disciplinas y los incentivos de mercado pueden ser una fuente de nuevo dinamismo en sistemas que habían estado dominados por una organización estatal totalitaria. Sin embargo, es esencial ver que la vieja estructura estatal continuó proporcionando la suficiente disciplina sobre los actores de mercado como para prevenir la emergencia del capitalismo predatorio, al estilo mafioso, como ocurrió en Rusia. Nee (2000, 64) destaca la «actuación crucial del Estado para establecer una economía de mercado» en el caso chino. De hecho, se podría argumentar

¹³ Cfr. King (2002); King y Széleányi (2005)

que estos dos éxitos asiáticos transicionales no son sino una variación del éxito anterior del capitalismo de los «Tigres asiáticos», que también fueron ejemplos de cómo yuxtaponer a estructuras estatales anteriormente totalitarias una participación mayor en los mercados internacionales, preservando simultáneamente con firmeza la participación del Estado¹⁴.

La comparación de los dos países más grandes del mundo, China e India, subraya el grado en el cual los países en vías de desarrollo y transicionales permiten extraer lecciones comunes. En ambos casos, organizaciones estatales relativamente fuertes y grandes (aunque no ágiles) han permitido la adaptación parcial al liberalismo global de mercado y mejorado su desempeño económico como resultado de ello. Al mismo tiempo, estos países han escapado, al menos hasta ahora, al destino de los «partidarios fanáticos» del mercado, como Argentina entre los países en vías de desarrollo y Rusia entre los transicionales.

China y la India no son ciertamente modelos que puedan copiarse fácilmente o que carezcan de defectos. El éxito del nuevo romance de China con los mercados ha dependido en parte del hecho de haber heredado las ventajas de una distribución del ingreso muy igualitaria y de un suministro excepcional de bienes colectivos considerando su nivel de ingreso. Por cuánto tiempo persistirán los frutos de esta herencia no es claro. Las desigualdades crecientes entre las áreas rurales y urbanas, y entre la costa del sudeste y el interior del país no pueden sino generar tensiones sociales graves. Si se combina con la legitimidad decreciente del partido gobernante, y la confusión normativa introducida al intentar mantener el «leninismo capitalista», no puede asumirse la sostenibilidad de la trayectoria actual de China. El caso de la India es parecido. Antes de que ocurriera el movimiento actual hacia el liberalismo de mercado, el caparazón pesado y confuso, aunque sorprendentemente efectivo, de la democracia secular de la India consiguió mantener la estabilidad política durante medio siglo. Las ansiedades, incertidumbres y desigualdades mayores que son inherentes a las arriesgadas relaciones contemporáneas entre Estado y economía, menos protectoras, pueden suponer una amenaza para el sistema político indio semejante a la de las disparidades sociales crecientes en China. Los llamativos casos recientes de violencia comunitaria y el mayor tono sectario del debate político en la India insinúan que se requerirá una reinvención más profunda de su programa político en el futuro.

¹⁴ El contraste entre las agonías de Rusia y los relatos de éxito en las transiciones de Hungría, Polonia y la República Checa refuerza la hipótesis de que el hibridismo construido localmente produce mejores resultados que el monocultivo institucional. Cfr. Stark y Bruszt (1998).

La política de la innovación institucional

Si el éxito en el desarrollo exige la reinención continua de la relación triangular que conecta el Estado, la economía y la sociedad civil, estamos entonces frente a un problema institucional y político al mismo tiempo. A pesar del hecho de que la democracia es uno de los pilares centrales de la ideología global contemporánea, los modelos actuales de gobernanza económica en el Sur Global no son proclives a construir conexiones más efectivas entre la sociedad civil y el Estado. El modelo político que se sigue globalmente combina la suposición de que los mercados globales son la mejor fuente de disciplina política para los Estados manirroto, con otra suposición, extrañamente «estatalista», de que las instituciones para la gobernanza global externas, «parecidas al Estado», arraigadas en las sociedades y las estructuras de poder del Norte industrial, serán los agentes más efectivos de cambio institucional en los países del Sur.

Los resultados han sido esfuerzos por imponer versiones «de molde» de las instituciones de los países avanzados. El «monocultivo institucional» (Evans 2002) ignora la lógica básica de la incorporación de la economía en la sociedad. Produce «lunas de miel» ocasionales, durante las cuales el entusiasmo de los inversores de los países ricos genera una entrada breve de flujos financieros, pero hay poca evidencia de que eso funcione como estrategia para el crecimiento, por no decir nada de como estrategia para el desarrollo. De nuevo, Argentina nos ofrece un caso especialmente llamativo. Ni la disciplina económica impuesta por una apertura completa a la competencia de bienes e inversores extranjeros, ni el «compromiso creíble» del Estado con el mantenimiento del valor de la moneda, bastaron para convencer a las elites privadas locales y globales de que hicieran las inversiones necesarias para expandir las actividades productivas locales.

¿Cuál es la alternativa? Puesto que ya hemos visto que el Estado desarrollista es una herramienta política cada vez menos eficiente, ¿existe alguna posibilidad de que la sociedad civil pueda compensar la capacidad disciplinaria inadecuada que muestran los mercados y los Estados? Más específicamente, ¿es utópico pensar en alguna clase de «disciplina democrática», de abajo hacia arriba? A pesar de la hegemonía retórica de la democracia electoral, el Estado de las instituciones democráticas a nivel nacional es descorazonador. Puesto que la autonomía política está limitada, el éxito electoral no garantiza ningún éxito en la formulación de nuevas políticas públicas que reconfiguren la relación triangular entre el Estado, la economía y la sociedad civil. El resultado natural es el desencanto popular creciente con el proceso electoral. De hecho, los liberales partidarios del mercado sospechan que la política democrática conduce a una manipulación populista que distrae recursos no productivos hacia los gastos del Estado de bienestar o hacia la corrupción sin más. Sin embargo, si partimos del presupuesto de que la participación de la sociedad civil es esencial

para el funcionamiento efectivo del Estado y para el éxito en el desarrollo¹⁵, entonces el carácter anémico de la democracia contemporánea es un problema real.

A pesar de todo lo anterior, existen algunos experimentos prometedores en el nivel local. Al menos dos casos muy diferentes, el del Estado de Kerala en la India y el de la ciudad de Porto Alegre en Brasil*, han atraído la atención hacia el establecimiento de instituciones democráticas deliberativas. Estas instituciones, a su vez, han funcionado efectivamente para disciplinar a las elites estatales, reducir la corrupción e incrementar la eficacia en el suministro de servicios públicos¹⁶. Infortunadamente, no existen pruebas de que estas innovaciones puedan extenderse con análogos efectos a las elites privadas, y no es claro cómo podrían «superar el nivel local» para proporcionar soluciones más generales al problema de la «disciplina». No obstante, siguen siendo ejemplos esperanzadores en un panorama en el cual parece haberse atrofiado la imaginación institucional. Sería irónico, de hecho, si en la era de la globalización lo local terminara siendo el lugar por excelencia de la necesitada innovación institucional.

En conjunto, los casos de los países en vías de desarrollo y transicionales subrayan la hipótesis de que tomarse en serio la incorporación de la economía en la sociedad significa rechazar las fórmulas simples «altamente modernistas» de la organización de los Estados y los mercados (Scott 1998). Los resultados deprimentes de la ola actual de monocultivo institucional sugieren que las imposiciones formulistas de instituciones al Sur Global es probable que socaven los niveles ya precarios de protección social, sin producir ninguna aceleración compensatoria en las tasas de crecimiento. Los primeros «Estados desarrollistas» que aparecieron después de la Segunda Guerra Mundial funcionaron durante un tiempo. Los Estados desarrollistas de Asia del Este funcionaron mejor y por más tiempo. El extraño capitalismo híbrido de China y Vietnam también ha producido resultados impresionantes. Ninguna de estas formas institucionales es una solución permanente. Deben verse todas ellas como plataformas temporales sobre las cuales construir el siguiente conjunto de innovaciones.

Esta visión de la innovación institucional hace surgir una pregunta obvia: ¿se aplica sólo al Sur Global y a los países transicionales, o es un marco general? Defendemos que se aplica igualmente bien al Norte industrial avanzado, aunque los fines se definen menos en términos de «desarrollo» y más en términos de preservar y expandir la calidad de vida asociada con el «Estado de bienestar».

¹⁵ Cfr. Migdal, Kohli y Shue (1994); Evans (1997b).

* Véase el capítulo

¹⁶ Véanse Heller (2001); Fung y Wright (2003); Baiocchi (2003).

EL ESTADO DE BIENESTAR

En las sociedades desarrolladas, los debates en torno al Estado de bienestar utilizan argumentos acerca de la estrategia óptima para el desarrollo que transcurren muy cercanos y en paralelo a los que presentamos para las sociedades en vías de desarrollo y transicionales. Por un lado, los liberales partidarios del mercado insisten en que el suministro estatal de bienestar interfiere con el funcionamiento efectivo de los mercados (McKenzie y Lee 1991; Friedman 1999). Por el otro, los defensores del desarrollo producido por el Estado de bienestar generalmente se concentran en los resultados políticos y sociales negativos que se producen cuando las sociedades dependen únicamente de los procesos de mercado para asignar el ingreso (Kuttner 1996; Piven y Cloward 1997). Sin embargo, durante más de un siglo de este debate, tanto los críticos como los defensores del Estado de bienestar han compartido la premisa subyacente de que los Estados y los mercados son esferas analíticamente separadas, cada una de las cuales con su propia lógica autónoma. En los años setenta, este dualismo compartido produjo un cierto nivel de convergencia en los argumentos entre los liberales partidarios del mercado y los defensores del Estado de bienestar situados en la izquierda política. Los teóricos del mercado argumentaban que «el exceso de democracia» había llevado a los políticos a expandir el gasto del Estado de bienestar más allá de los niveles sostenibles, y que se requerían recortes importantes para restaurar la salud de la economía (Bacon y Eltis 1976; OECD 1977). Los analistas de la izquierda argumentaban que las lógicas enfrentadas de legitimación y acumulación son las que habían producido una expansión insostenible en la provisión de bienes públicos, que necesitaba, o un recorte severo, o una ruptura definitiva con la lógica del capitalismo (Habermas 1975; O'Connor 1973).

Pero estas aseveraciones demostraron ser predicciones tremendamente inexactas. Las naciones de Europa occidental habían gastado mucho más que Estados Unidos en mantener el Estado de bienestar, y hay pocas señales de que se esté acortando esa distancia en el gasto (Huber y Stephens 2001). Durante un tiempo, fue posible argumentar para los analistas que los europeos estaban usando una variedad de medidas proteccionistas para aislar sus economías de las consecuencias negativas para la eficiencia económica que producía el gasto del Estado de bienestar. Pero durante los años ochenta y noventa, los procesos de «globalización» erosionaron algunas de las medidas proteccionistas esenciales en Europa. En teoría, a medida que los inversores europeos se vieran libres de los controles que restringían su capacidad para enviar capitales al extranjero y se redujeran las barreras comerciales, aquellas naciones con compromisos con el Estado de bienestar grandes y costosos comenzarían a pagar un precio más visible por sus elecciones ineficientes. Al enfrentarse a oleadas de bienes

importados de economías más dinámicas y a salidas constantes de capital inversor en búsqueda de tasas de retorno más elevadas, estas sociedades se verían obligadas a reducir el gasto en el Estado de bienestar para incrementar la eficiencia económica¹⁷. Sin embargo, una serie de estudios ha encontrado que las grandes diferencias en gasto en el Estado de bienestar entre Estados Unidos y Europa occidental persistieron durante la segunda mitad de los años noventa (Huber y Stephens 2001; Wilensky 2002). Un estudio diseñado para comprobar el impacto específico de la globalización concluye que «el análisis precedente ofrece pocas pruebas que demuestren la creencia convencional de que una mayor movilidad del capital se encuentra sistemáticamente relacionada con recortes, retiradas y estructuración neoliberal del Estado de bienestar contemporáneo» (Swank 2002, 117). Es más, existe poco apoyo para la afirmación de que la generosidad del Estado de bienestar deprime las tasas de crecimiento económico (Lindert 2004).

Los resultados de estas investigaciones destacan la necesidad de un análisis del gasto en el Estado de bienestar que comience, no a partir de la dualidad entre Estado y economía, sino del reconocimiento de que el Estado y la economía son recíprocamente constitutivos. Desde esa perspectiva, el gasto del Estado de bienestar no se estudia simplemente como un costo que se impone sobre la economía, sino como un insumo vital para los procesos económicos centrales (Block 1987a). Obras académicas recientes sobre «variedades del capitalismo» han comenzado a desarrollar ese argumento. Alemania y Suecia son ejemplos de sociedades que han concentrado sus industrias manufactureras en la producción de calidad diversificada (PCD), es decir, en productos complejos que requieren altos niveles de capacidad y de compromiso de los trabajadores. Como consecuencia, altos niveles de gasto del Estado de bienestar en pensiones, desempleo y programas de formación y reeducación son un ingrediente crítico de la cooperación necesaria entre los gestores de las empresas y los trabajadores para la PCD (Estévez-Abe, Iversen y Soskice 2001; Hall y Soskice 2001a; Soskice 1999; Streeck 1992, 1997). Estos casos contrastan fuertemente con los Estados de bienestar menos generosos, como el Reino Unido y Estados Unidos, en los cuales la PCD es mucho menos relevante para el sector económico. Pero incluso en estos Estados menos generosos, el suministro de bienes públicos tiene una importancia crítica para el funcionamiento efectivo de la economía. Por ejemplo, los esquemas de pensiones de vejez pueden entenderse como una forma de inversión productiva porque la reducción de la inseguridad económica para los ancianos tiene consecuencias positivas para los trabajadores en edad laboral óptima. Reduce

¹⁷ Scharpf (1991) fue un pionero al anticipar las tensiones que introduciría la globalización en los Estados de bienestar europeos.

simultáneamente la carga económica de cuidar a los padres que envejecen y les proporciona a los trabajadores un sentido palpable de seguridad acerca de su propio futuro. Ambos efectos ayudan probablemente a mantener niveles de cooperación más altos entre los empresarios y los administradores de las empresas (Block 1990, 82-85).

Pero si los Estados de bienestar proporcionan insumos económicos primordiales, entonces la discusión acerca del Estado de bienestar no debería restringirse, como a menudo se ha hecho, a las sociedades desarrolladas más ricas. Deberíamos esperar encontrar fuertes presiones para conseguir expandir el suministro de bienes públicos en las sociedades en vías de desarrollo, como de hecho ocurre. En los últimos tiempos, países industrializados como Taiwán y Corea del Sur han ido expandiendo sus Estados de bienestar, aunque no siempre siguiendo los modelos europeos o estadounidenses (Aspalter 2001; Tang 2000). Y existe una discusión cada vez mayor acerca de cómo las naciones más pobres en vías de desarrollo pueden hacer más por estabilizar el ingreso entre los grupos más pobres de su población, a medida que se ha hecho evidente que esta inestabilidad en el ingreso es un obstáculo para el desarrollo (Lustig 2001). La ironía es que las políticas de «estabilización» impuestas a los países en vías de desarrollo por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son responsables de algunos de los mayores impactos negativos en el ingreso experimentados por las unidades familiares en el mundo en desarrollo (Lustig 2001). Como explicaremos luego, ésta es otra de las razones importantes por las cuales las estructuras actuales de gobernanza global son hoy objeto de fiera oposición.

Una explicación del desarrollo en el Estado de bienestar

Para ir más allá del análisis dualista del Estado de bienestar se requiere también pensar en las condiciones en las cuales se desarrollaron dichos Estados. A menudo los críticos y los defensores del Estado de bienestar invocan una explicación basada en el poder de clase, en la cual la oferta de bienes del Estado de bienestar se ve como una victoria del movimiento obrero, bien directamente a través de los partidos socialdemócratas, bien indirectamente a través de los partidos políticos que luchan por contener la influencia de los movimientos obreros (Korpi 1983). Sería equivocado contar esta historia sin reconocer la importancia fundamental de los movimientos obreros (Hicks 1999), pero el trabajo académico más reciente ha hecho mucho más compleja esa historia. Uno de los factores de complejidad es reconocer que mientras la iniciativa favorable al Estado de bienestar ha provenido tradicionalmente de los movimientos o líderes obreros, los intereses de las empresas, han tenido directa e indirectamente, a menudo papeles muy activos en conformar las formas institucionales concretas en que se manifiesta el Estado de bienestar (Mares 2001; Swenson 1997, 2002).

Otro factor de complejidad es el reconocimiento de los procesos constantes de ajuste y adaptación a través de los cuales administraciones estatales sucesivas, guiadas por criterios políticos, modifican el diseño y la organización de los programas concretos del Estado de bienestar. A menudo ello ocurre mediante la alternancia de partidos políticos. Cuando el partido que ha estado en la oposición llega al poder, puede rechazar algunos elementos de las iniciativas del Estado de bienestar del partido que gobernaba antes y retener otros, produciéndose a lo largo del tiempo una especie de mecanismo de selección evolutivo (Glyn 2001; Pierson 1996).

Ambos factores de complejidad son consistentes con situar a la sociedad civil en el centro del análisis de los Estados de bienestar. No es un único grupo, como el representado por el trabajo, sino la disposición de los diferentes grupos dentro de la sociedad civil, entre los que están los trabajadores, los empresarios y otros grupos de interés, el que ha producido las distintas distribuciones para la provisión de bienes públicos en los diferentes países. Pero es también en la esfera pública donde las sociedades se pronuncian abiertamente acerca de cuáles son los programas del Estado de bienestar que están funcionando, cuáles requieren ser rediseñados o rechazados y cuáles son las mejores formas de financiar los bienes suministrados por el mismo. Probablemente es a través de esos debates en la esfera pública, por ejemplo, que la mayoría de las sociedades europeas han optado por financiar los costosos Estados de bienestar de tal manera que no impongan una fuerte carga fiscal en los intereses del mundo de los negocios. Pero ha sido también mediante un proceso de consulta continuo entre organizaciones importantes de empresas y trabajadores que los grupos empresariales han terminado comprendiendo algunas de las consecuencias productivas de los programas del Estado de bienestar. Por tanto, es en la sociedad civil concreta que los diversos grupos terminan percibiendo sus propios intereses particulares. Las consecuencias pueden ser una intensa polarización en relación con el gasto realizado por el Estado de bienestar, pero también compromisos de clase efectivos y duraderos.

Las instituciones del Estado de bienestar son también un caso paradigmático del proceso dinámico por el cual los límites entre sociedad civil y Estado se están renegociando constantemente. Por ejemplo, un tipo común de seguro de desempleo, como es el sistema Ghent, que da la responsabilidad de administrar los fondos a los sindicatos obreros, ha sido un elemento importante para conseguir altos índices de densidad sindical en algunos países (Swenson 2002). En términos más generales, los programas específicos del Estado de bienestar ayudan a menudo a construir bases políticas que se constituyen luego en las principales defensoras de esos mismos programas en las contiendas electorales. Además, los programas del Estado de bienestar, desde las primeras iniciativas de salud pública que

aparecieron en Europa Occidental, pueden verse como parte del proceso por el cual los Estados buscan influenciar y controlar el comportamiento de los ciudadanos (Foucault 1977; Scott 1998). Más recientemente, los teóricos del «nuevo paternalismo» han reciclado un tema muy viejo: lo deseable es que los Estados estructuren la ayuda pública de manera que aleje a sus receptores de viejos hábitos como la promiscuidad sexual y la falta de disciplina de trabajo (Mead 1986; Block y Somers 2003). En resumen, prácticamente todos los nuevos programas del Estado de bienestar producen nuevas conexiones institucionales entre el Estado y la sociedad civil.

El reconocimiento de las funciones económicas del gasto en el Estado de bienestar, y el arraigo de los regímenes asistenciales dentro de las sociedades civiles hace altamente improbable que Europa Occidental vire hacia el modelo estadounidense de gasto mucho más limitado en el Estado de bienestar. Sin embargo, sería también un error ignorar los indicadores relevantes que muestran la tensión en el interior de aquellos Estados. Algunas de esas tensiones se han abordado ya mediante esfuerzos de retirada paulatinos del Estado de bienestar, diseñados para contener los costes de los programas, especialmente los de pensiones. En otros países, especialmente en Alemania, las tensiones sobre el sistema de pensiones son realmente serias, y se necesitarán grandes reformas para que el sistema de pueda llegar a ser sostenible (Hinrichs 2001; Huber y Stephens 2005). Pero más allá de estas presiones económicas inmediatas, hay problemas más profundos. Los Estados de bienestar europeos se consolidaron en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, cuando la clase industrial trabajadora todavía estaba creciendo y las mujeres casadas trabajaban principalmente en las tareas del hogar. Cuando esas tendencias se invirtieron en las décadas siguientes, se incrementaron las tensiones entre las formas existentes del Estado de bienestar y las necesidades sociales (Block 1990; Esping-Andersen 1999). Tres de estas tensiones son especialmente importantes.

Primero, el Estado de bienestar «industrial» se inició a partir de una homogeneización básica de la vida social; los programas se basaban en la idea de que las personas pasaban a lo largo de su vida por patrones básicamente similares. Los cambios posindustriales, sin embargo, tienden a producir una pluralización de la vida social (Offe 1996), con desigualdades mayores en las carreras laborales y patrones cada vez más complejos de vida familiar. Segundo, la reducción de los trabajos industriales, combinada con los obstáculos al crecimiento en el sector de servicios, ha llevado a tasas de desempleo sustancialmente más elevadas en gran parte de Europa, y al crecimiento del empleo marginal y temporal. Ello ha creado nuevos peligros de que aparezca una población marginada, a menudo joven, que está en riesgo de ser socialmente excluida (Esping-Andersen 1999; Rosanvallon 2000). En tercer lugar, incluso algunos de los Estados de bienestar más avanzados fueron lentos cuando tuvieron que desarrollar la va-

riedad de servicios y ayudas que se requerían para apoyar la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado. Esping-Andersen (1999) ha defendido que esta omisión ha sido uno de los factores en el descenso de las tasas europeas de nacimientos, que en últimas terminará poniendo más presión sobre la financiación del Estado de bienestar¹⁸.

Estos cambios también han debilitado algunos de los apoyos normativos establecidos para el Estado de bienestar. La mayor variedad de trayectorias laborales y formas de vida familiar ha resquebrajado el atractivo de los programas universales que proporcionan un único grupo de beneficios a todos los receptores. Mientras que algunos ven estas tensiones como indicadores de la muerte incipiente del Estado de bienestar europeo, también pueden verse como retos que producirán una renovación de sus políticas públicas.

Las posibilidades de innovación institucional

Mientras que en estas páginas nuestro argumento tiene necesariamente que ser provisional y especulativo, queremos sugerir que los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI podrían llegar a reconocerse como el comienzo de una nueva época importante en la historia del Estado de bienestar¹⁹. Pueden verse indicios de ella en la aparición de nuevas bases normativas para el gasto en el Estado de bienestar, la aparición de nuevas políticas públicas y los procesos de innovación institucional. Ciertamente, estamos en medio de la batalla. Algunas de las innovaciones y de las nuevas ideas han sido acogidas tanto por los liberales partidarios del mercado, que son hostiles al Estado de bienestar, como por los teóricos y políticos que favorecen una u otra forma de «tercera vía» entre el liberalismo favorable al mercado y la democracia social (Giddens 1994; 2000). Por ello, la situación continúa siendo fluida y estas innovaciones podrían estar prediciendo indistintamente una renovación del Estado de bienestar o una crisis más profunda del mismo.

Una de las nuevas justificaciones normativas es el énfasis en la «inclusión social». El concepto concentra la atención en aquellos individuos y unidades familiares cuya falta de acceso a los recursos esenciales hace difícil que funcionen como miembros plenos de la sociedad. Puesto que una sociedad justa debe perseguir políticas públicas que faciliten la inclusión social, cómo distribuir los recursos para minimizar la exclusión social se convierte en la cuestión esencial de la política pública. Esta retórica se ha

¹⁸ Las tensiones proceden de cohortes que se incorporan a la fuerza laboral y que son más pequeñas que las que se necesitan para financiar el retiro de cohortes más grandes. Estas tensiones podrían compensarse gracias a tasas más altas de inmigración, pero la inmigración creciente crea otras tensiones políticas.

¹⁹ Para un argumento opuesto favorable a la existencia de una nueva época, véase Rosanvallon (2000).

abierto camino hasta en Estados Unidos. George W. Bush, en su campaña presidencial del 2000, hizo un uso generoso del lema del Children's Defense Fund (una organización benéfica cuyo propósito es defender condiciones iguales de salud, cuidado y educación durante la infancia), «No Child Behind» (No dejemos atrás ningún niño), para transmitir su mensaje de «conservadurismo caritativo»²⁰.

Otra nueva justificación normativa ha surgido a partir de las preocupaciones feministas en torno a la «ética del cuidado» (Tronto 1993). El argumento es que la calidad del cuidado de las poblaciones dependientes, como los niños, los ancianos y los enfermos, es un indicador social fundamental. Con la reducción progresiva del rol tradicional de ama de casa de las mujeres, las sociedades experimentan un creciente «déficit en el cuidado» (Hochschild 1997). Puesto que ni el mercado ni las burocracias son mecanismos fiables que proporcionen realmente un cuidado de calidad para los ciudadanos, se requieren nuevas estructuras que reduzcan este déficit (Jenson y Sineau 2001; Meyer 2000).

Estas argumentaciones normativas se están discutiendo mucho y han generado nuevas iniciativas políticas que podrían prefigurar la renovación del Estado de bienestar. En el tema de la exclusión social, Francia ha transformado su sistema de subsidios familiares, que tenía sus orígenes en las doctrinas de derecha y católicas. Parte de los recursos económicos antiguamente destinados a los subsidios infantiles se usa ahora para financiar un programa de ingresos mínimos garantizados que busca combatir la exclusión social entre la juventud desempleada (Levy 1999), lo que hace parte de una tendencia más general hacia la sustitución de los mecanismos tradicionales por beneficios ligados al nivel de renta que pongan mucha menos tensión en los presupuestos de los gobiernos de lo que lo hacen los beneficios universales. Los partidarios de los programas ligados al nivel de renta argumentan que pueden redistribuir el ingreso sin producir el estigma o la degradación que históricamente se asociaban con los programas de ayuda ligados a los ingresos. Esta lógica de los beneficios ligados al nivel de renta se desarrolla más profundamente en los programas asistenciales que se integran dentro los sistemas tributarios, como el *Earned Income Tax Credit* (devolución de impuestos en función del nivel de renta) en Estados Unidos o el *Canadian Old Age Security and Child Tax Benefits* (beneficios fiscales para la vejez y la infancia) (Myles y Pierson 1997). Estas políticas son variaciones del impuesto de renta negativo, en las que los receptores que están por debajo de un cierto nivel de renta reciben una transferencia del Gobierno, es decir, una devolución de impuestos.

²⁰ Como sugiere el ejemplo estadounidense, una mayor discusión acerca de la inclusión social no significa que en la práctica se mejoren de manera efectiva los problemas de exclusión social.

Algunos analistas han seguido esta idea hasta su conclusión lógica, y han defendido que el futuro del Estado de bienestar reside en el suministro de un ingreso básico incondicional (IBI) para todos los ciudadanos (Standing 2002; Suplicy 2002; Van Parijs 1992). Al proporcionar a todo el mundo un ingreso de subsistencia, los gobiernos eliminarían la necesidad de una variedad extensa de programas asistenciales específicos diseñados para proteger a individuos y unidades familiares de contingencias tales como el desempleo, la disolución familiar y las incapacidades físicas. Mientras que el IBI es todavía extremadamente controvertido, los debates en torno a él han producido nuevas perspectivas a cerca de en que dirección puede evolucionar el Estado de bienestar.

Sobre la cuestión del cuidado, el objetivo de las nuevas políticas es desarrollar formas desburocratizadas de suministro de servicios (Block 1987b, 29-33)²¹, bien creando organismos públicos nuevos y más descentralizados, o bien usando fondos estatales para promover la expansión de las organizaciones no gubernamentales. Estas últimas iniciativas son distintas de los esquemas de privatización que defienden los liberales partidarios del mercado, quienes desearían quitarle al Estado la responsabilidad de proporcionar esos servicios. La diferencia reside en que para que estas iniciativas fueran viables sería necesario el reconocimiento de asignaciones presupuestales públicas y permanentes para asegurar que aquellos con recursos limitados reciban un cuidado de calidad.

En ese sentido, una de las iniciativas más interesantes ha sido el desarrollo de la «economía social» en la provincia de Québec durante los últimos quince años²² (Levesque y Ninacs 2000; Mendell 2002). Es un esfuerzo más integral por fortalecer el desarrollo económico a través de nuevas instituciones que incluyen la financiación social en apoyo de la inversión de cooperativas, organizaciones no gubernamentales y pequeñas empresas. Más relevante para la discusión actual es que los activistas se han movilizado a favor de la provisión de servicios públicos mediante cooperativas de empleados y otras organizaciones no gubernamentales en un periodo de intensas presiones presupuestarias sobre el gobierno provincial. Como resultado, el cuidado infantil y los servicios gratuitos de salud domiciliaria se prestan cada vez más gracias a nuevas formas de colaboración entre el sector público y redes de cooperativas de empleados de reciente creación. De esta clase de ejemplos se puede extrapolar una visión del Estado social basada en una nueva división del trabajo entre el Estado y una sociedad civil revitalizada (Castells e Himanen 2002; Unger 1998; Archibugi 2000).

En los primeros años del siglo XXI, estos signos posibles de la renovación del Estado de bienestar no han sido el principal asunto en los medios

²¹ Véase también Rothstein (1996).

²² Sobre las iniciativas de desarrollo comunitario en Estados Unidos, véase Simon (2001).

de comunicación o el trabajo de los académicos. El relato predominante, prácticamente en todos los lugares, continúa teniendo como protagonistas las fuertes presiones económicas por limitar los gastos del Estado de bienestar y la desilusión creciente del público con la capacidad de la política y el gobierno para realizar cambios importantes. Pero si nuestro énfasis en la productividad del gasto del Estado de bienestar y en la capacidad a largo plazo de las sociedades civiles para producir innovaciones institucionales es correcto, siquiera parcialmente, entonces es importante tomarse en serio horizontes de renovación, por muy improbables que puedan parecer a corto plazo.

LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES Y LA GOBERNANZA GLOBAL

En el mundo contemporáneo «poswefaliano», el análisis de las interacciones entre Estado y economía no puede confinarse ya más al nivel del Estado-nación. Ni tampoco puede confinarse el análisis de las estructuras asociativas de la sociedad civil al nivel nacional. Como los mercados, que deben analizarse simultáneamente en los niveles global y nacional, la gobernanza se encuentra ahora incorporada en instituciones «de corte estatal» que actúan no sólo en el ámbito nacional (y subnacional), sino también en el supranacional. Del mismo modo, los grupos y las organizaciones sociales que hacen de la «sociedad civil» un actor político operan transnacional y nacionalmente. Una perspectiva en varios niveles acerca del Estado y la economía complica el análisis, pero los dilemas contemporáneos no se pueden entender sin una perspectiva de ese tipo.

La dinámica en varios niveles del Estado y la economía se desenvuelve de diversas maneras en las distintas regiones del mundo. En el Sur, los mercados globales y la gobernanza global parecían ser imposiciones institucionales controladas por otros mucho antes de que los vínculos transfronterizos se describieran como «globalización». Los Estados del Norte tienen una relación diferente con la economía política global. Además de su poder económico y militar como Estados individuales, gozan de una parte desproporcionada del control sobre las instituciones de la gobernanza global. Los intrincados vínculos que unen las estructuras estatales del Norte a las elites privadas que administran las grandes corporaciones mercantiles globales acentúan todavía más las diferentes formas en las cuales el Norte y el Sur enfrentan la dinámica de la economía global en los distintos niveles²³.

²³ Las dinámicas son diferentes incluso entre las diversas regiones del Norte. Como señalan Fligstein y Mérand (2002), la gobernanza supranacional y los mercados transnacionales parecen más una «europeización» que una «globalización» cuando se ven desde Europa.

A pesar de la complejidad y la variación, los temas que han sido centrales en nuestro análisis de los países ricos y pobres reaparecen nuevamente en un análisis en varios niveles y funcionan como lentes útiles que permiten ver en general la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil. A veces se argumenta que los mercados nacionales se están siempre incorporados a una sociedad determinada, pero que los mercados globales están más allá del control institucional. Pero ésta es una falsa representación. La aparición de los mercados globales ha dependido fundamentalmente de la creación de una gama impresionante de nuevas instituciones para la gobernanza global. Los mercados no «florecen» simplemente en el nivel transnacional más de lo que lo hacen en el nivel nacional. Dependen de una compleja red de innovaciones políticas y jurídicas. Ciertamente, las instituciones para la gobernanza global tienen más posibilidades de ser inadecuadas y carecer de objetividad, y son todavía más difíciles de conectar con la sociedad civil en formas efectivas.

Los dilemas de la «doble tendencia» polanyiana se despliegan de manera más aparatosa en el nivel global²⁴, como también lo hace la dinámica de la innovación institucional. Las posibilidades de innovación institucional dependen de la interacción entre los niveles local, nacional y global. El proceso de construcción de nuevas instituciones globales ejemplifica (para lo bueno y para lo malo) el proceso de innovación institucional. En su actual forma, las instituciones globales más poderosas son cada vez más un importante impedimento para la innovación institucional a nivel nacional. Al mismo tiempo, instituciones renovadas para la gobernanza global podrían ser un estímulo potencialmente poderoso para la innovación institucional en otros niveles. Poco puede sorprender que las instituciones para la gobernanza global se hayan convertido en el blanco de la movilización transnacional de una variedad de grupos de la sociedad civil (Evans 2000; Khagram, Riker y Sikkink 2002).

Los Estados-nación y la gobernanza global

Un análisis en varios niveles debería comenzar a partir del Estado-nación. Lejos de ser «irrelevantes» o de estar «eclipsadas», las instituciones estatales en el ámbito nacional continúan teniendo un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados globales, aun cuando esas mismas instituciones estén siendo transformadas por los mercados globales que ayudaron a crear. Mientras que el régimen liberal de los mercados globales puede terminar, sin advertirlo, debilitando fatalmente el Estado-nación, no es éste su programa político²⁵. La construcción de mercados y el aseguramiento de los derechos de propiedad de los actores empresariales globales

²⁴ Cfr. Silver y Arrighi (2003).

²⁵ Cfr. Sassen (1998).

requieren todavía ciertas clases de capacidad de gobernanza en los niveles nacional y global.

La dependencia de las empresas globales de los Estados en los que se constituyen (Wade 1996) afectaría a las funciones más generales, como proteger el valor de las monedas en las que se encuentran sus principales activos, o a las funciones comerciales concretas, como obtener concesiones legales de otros países hacia los cuales dirigen sus inversiones, entre otras. A menudo, los principales activos de las empresas son intangibles²⁶, lo que acrecienta la necesidad del apoyo estatal para asegurarse que pueden obtener los beneficios que derivan de su propiedad (Arrow 1962). Incluso es probable que una estructura poderosa del Estado en el que se constituyen como empresas no sea suficiente; requerirán también estructuras estatales capaces y favorables en los lugares en los que venden sus productos (Evans 1997a).

Tampoco existe ninguna otra razón lógica para esperar que la apertura de los mercados a la competencia internacional reduzca la necesidad de regulación nacional. Como indica su título implorante, *Frer Markets, More Rules* (Mercados más libres, más normas), el análisis de Steven Vogel (1996) acerca de las consecuencias de la apertura en los países industriales avanzados sugiere lo contrario. Vogel muestra que el proceso de mayor exposición de las industrias nacionales, como las telecomunicaciones y la banca, a la mayor competencia internacional implica, de hecho, normas más elaboradas, que en última instancia deben hacerse cumplir por las instituciones reguladoras nacionales.

El papel fundamental de la capacidad del Estado en el nivel nacional es tal vez más evidente en el espacio económico globalizado por excelencia: el financiero. Una de las lecciones de la crisis financiera asiática fue cuán grande es el peligro que los mercados financieros domésticos inadecuadamente regulados representan para los inversores internacionales. Corea, por ejemplo, empujada por su deseo de amoldarse a las normas globales prevalecientes, y también a la orientación cada vez más internacional de sus propias elites locales, relajó sus controles sobre los flujos financieros internacionales antes de construir mecanismos apropiados para regular los mercados financieros nacionales, con resultados catastróficos. Los analistas de los mercados financieros globales, como Barry Eichengreen (1998, 8) extraen la conclusión obvia de que en la crisis financiera de Asia del Este «como en otras formas de regulación financiera, es inteligente errar en la dirección de la prudencia: estar absolutamente seguros de que las precondiciones necesarias se encuentran establecidas antes de abrir la cuenta de capitales».

²⁶ Por ejemplo, las ideas o las imágenes, ya sean estructuras lógicas de bits como Windows o la fórmula de la Coca-Cola, o representaciones como Mickey Mouse y «Air» Jordan.

Incluso si las capacidades legislativas nacionales de las que depende la supervivencia de los mercados globales se preservan con éxito, la capacidad nacional de ofrecer protecciones para el medioambiente y sociales, y bienes colectivos como salud y educación, podrían destruirse de todas formas. Para las elites privadas, y aun más para sus aliados políticos que administran la estructura del Estado-nación, el supuesto poder de los mercados globales es la excusa perfecta. Enfrentados a las exigencias de la protección social de gravar las ganancias del capital o de preservar los derechos laborales básicos, los políticos y funcionarios estatales pueden decir, con absoluta sinceridad: «Mis manos se encuentran atadas por el liberalismo global inspirado por el mercado».

Sorprende poco que las actuales instituciones para la gobernanza global «aten las manos» de los actores políticos nacionales cuando intentan responder a las exigencias de protección social, y que impulsen al mismo tiempo la capacidad de esos mismos actores políticos para ponerse al servicio de las necesidades de los actores empresariales transnacionales. Las elites corporativas empresariales, que son actores poderosos en la sociedad civil y en los mercados, estaban dando efectivamente forma a la construcción de las instituciones para la gobernanza global, mientras que otros grupos, como los sindicatos, por ejemplo, todavía estaban ocupados totalmente en luchas de ámbito nacional. No obstante, la relación actual entre gobernanza global y sociedad civil no debería tomarse todavía como algo preordenado e inmutable.

Las instituciones para la gobernanza global

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pareció que la construcción de instituciones públicas globales implicaría una extensión del Estado democrático, protector de los derechos sociales, que se estaba reconstruyendo en Europa y prevalecía de manera atenuada en Estados Unidos. El «sistema» de Naciones Unidas (NU) de organizaciones internacionales, con su énfasis inicial en los derechos humanos universales, fue el ejemplo más conspicuo, pero también hubo un intento notable por incorporar los derechos sociales a la gobernanza económica global.

La Carta de La Habana, aprobada en 1948 por 53 Estados del Norte y del Sur para establecer una «Organización Internacional del Comercio» (OIC) capturaba las visiones predominantes sobre la gobernanza económica global. En lugar de verse como un simple instrumento para eliminar las barreras a los flujos de bienes y capital, la OIC hubiera tenido un papel real en la gobernanza. Por ejemplo, en un documento preparatorio realizado por el que luego sería premio Nobel, Jan Tinbergen, se presentaba el argumento de que el acceso a los mercados debería supeditarse a la protección social efectiva:

La comunidad de países que se adhiere a una política de pleno empleo debería tener el derecho a restringir las importacio-

nes de aquellos países que no han seguido políticas de empleo adecuadas. Con el propósito de evitar... restricciones al comercio deliberadamente nacionalistas, su supervisión debería efectuarse por un organismo internacional, tal vez por la Organización Internacional del Comercio (citado por Levinson 2002, 22).

Mientras que este tipo de punto de vista nunca tuvo ningún reflejo en la estructura organizativa del sistema de gobernanza económica global, se incorporó de manera difusa en el sistema internacional que siguió a la Segunda Guerra Mundial y que Ruggie (1982) llamó «liberalismo solidario»*, y contribuyó a los casi 25 años de duración que tuvo la «Edad de Oro del capitalismo».

La OIC quedó simplemente como proyecto principalmente debido a la oposición de la elite corporativa estadounidense. Las instituciones supervivientes de la gobernanza económica global fueron los «gemelos de Bretton Woods»: el Banco Mundial, originalmente Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el Fondo Monetario Internacional. Inicialmente se pretendía que el Banco y el Fondo proporcionaran bienes colectivos, como subvenciones y préstamos a bajo costo para infraestructuras públicas y proyectos para el desarrollo, en el caso del Banco, y ayuda para contrarrestar la volatilidad de las fluctuaciones globales en los valores de las divisas, en el caso del Fondo. El precio de Estados Unidos (y otros países ricos) por apoyar este suministro de bienes colectivos fue, sin embargo, un conjunto de normas profundamente antidemocráticas para el gobierno de las dos organizaciones (Evans y Finnemore 2001).

Con el transcurso del tiempo, las funciones del Banco y del Fondo han cambiado para concentrarse en los préstamos y el cumplimiento obligatorio de la «condicionalidad»* en el Sur, en vez de en la reconstrucción y la estabilidad de las tasas de cambio entre los países del Norte industrializado. En especial, es el Fondo el que ha terminado pareciéndose cada vez más a una estructura para proteger los activos financieros de los acreedores del Norte y para hacer cumplir sus políticas económicas preferidas, y ha ido abandonando su función de dotar a los países del Sur de aislamiento frente a la volatilidad (y en ocasiones la irracionalidad) de los mercados financieros globales. En consecuencia, el carácter no democrático de su sistema de gobierno se ha hecho más opresivo. Si para el Sur, desde hace ya tiempo, los gemelos de Bretton Woods parecen ser entrometidos por la fuerza en sus asuntos, acuerdos como el de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (ALCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) comienzan a verse de forma similar en el

* Véase el capítulo 3 en este libro.

* Véase nota del traductor en p. 280.

Norte. Barenberg y Evans (2002, 28) resumen el impacto del Capítulo 11 en el sistema de gobierno de los Estados Unidos como sigue:

Las normas sustantivas del modelo ALCAN incorporan en un grado sorprendente el programa político «restaurador»... Ese programa pretende regresar a la constitución económica anterior al *New Deal*, en la cual los derechos de propiedad y contratos procedentes del *common law* tradicional se veían estrictamente protegidos frente a la legislación en nombre del bienestar público. Esa constitución estaba diseñada originalmente con el propósito de impedir la llegada del moderno Estado regulatorio y con su regreso se pretende deshacerlo.

La cuestión esencial es si la atención capital que se le presta hoy al acceso a los mercados y a la protección global de los derechos de propiedad continuará dominando los programas futuros de las instituciones para la gobernanza global. Todavía más sombrío es el hecho de que las debilidades presentes de estas instituciones hacen surgir el espectro de un fracaso de la gobernanza global, producto del cual los mercados globales volátiles generarían el tipo de caos y devastación que destruyó parcialmente la economía global en la primera mitad del siglo XX. Pero, ¿sería posible que la trayectoria de la gobernanza global pudiera dirigirse para que replicase la trayectoria de la gobernanza en el Estado-nación, como ocurrió en los Estados industrializados entre los siglos XIX y XX, complementándose la protección de los derechos de propiedad con la protección de los derechos sociales? Desde nuestra perspectiva, la respuesta depende de la relación triangular que conecte Estados, mercados y sociedad civil, y, de manera más importante, en la clase de agencia que pueda ejercer la sociedad civil.

Las tendencias compensatorias

Teniendo en cuenta la presión de la tendencia actual por volver a instaurar la prioridad decimonónica de expandir los mercados y proteger los derechos de propiedad, sería extraño que no observáramos la aparición de la «doble tendencia» polanyiana. Aunque los movimientos sociales globales no tienen todavía el poder ni la energía que permitió a los movimientos sociales de los siglos XIX y XX reconfigurar el carácter del Estado en el nivel nacional, proliferan y son persistentes. Es por ello que de la misma forma que el Estado-nación de inicios del siglo XIX contenía el germen de una construcción más democrática de la política económica, así las instituciones de la gobernanza económica global de principios del siglo XXI contienen posibilidades de control democrático.

Los elementos originales de la gobernanza global que estaban presentes tras la Segunda Guerra Mundial, a pesar de cuan secundarios puedan ser hoy, no se han evaporado. Debilitadas por la falta de poder y recursos, las distintas organizaciones que comprenden el sistema de las Naciones

Unidas continúan, no obstante, funcionando como puntos focales organizativos para el cambio normativo y la organización de la sociedad civil transnacional. Este sistema, ya sea facilitando el entusiasmo por el cambio medioambiental en Río de Janeiro en 1992, o ya sea con la ayuda que presta para generar «cascadas normativas» (Finnemore y Sikkink, 1998) en torno a cuestiones como los derechos de la mujer, mediante una serie de conferencias globales de las mujeres, continúa sirviendo como catalizador para el cambio normativo.

Incluso en relación con las principales organizaciones de la gobernanza económica global, la imagen no es tan gris como pareciera inicialmente. A pesar del carácter no democrático del Banco, del Fondo y de la OMC (en la práctica), estas organizaciones pueden suponer, no obstante, una mejora notable si se compara con la «anarquía» tradicional del sistema interestatal, especialmente en la medida en que Estados Unidos, sin limitaciones que provengan de superpoderes rivales, va asumiendo un modo de dominación global que se refleja en la frase «quien tiene la fuerza tiene la razón». Para los débiles, la institucionalización (incluso la institucionalización dirigida políticamente) es en general una mejora con respecto a los enfrentamientos individuales con el más fuerte. Para Costa Rica, ser capaz de llevar sus controversias frente a un panel de arbitramento de la OMC, por pequeñas que sean sus posibilidades de ganar, sigue siendo una mejora con respecto a tener que enfrentar a Estados Unidos a puerta cerrada en negociaciones bilaterales.

Este aspecto resulta aún más interesante cuando se examina el gobierno interno del Banco, el Fondo y la OMC. El Comité Ejecutivo, que es el órgano de gobierno del Fondo, adopta normalmente sus decisiones por consenso, y el consenso debe incluir a los once directores ejecutivos (de un total de 24) que representan a los países del Sur. Hasta ahora, el Sur ha sido incapaz de reunir la voluntad política para superar los problemas derivados de la acción colectiva, obviamente formidables, para beneficiarse de esa estructura, pero la posibilidad sigue estando ahí. Al mismo tiempo, el Banco se ha mostrado vulnerable a la presión de las ONG y de los movimientos sociales, cambiando su posición sobre cuestiones medioambientales o acerca de la importancia de construir sus programas con la «participación» de aquellos que se ven afectados por los proyectos de la institución (Fox y Brown 1998; Keck y Sikkink 1998; Narayan 1994). En la OMC, las normas formales dan a cada Estado miembro un voto igual. El hecho de que las decisiones se tomen en la práctica por «consenso» permite que una oligarquía informal de países ricos, liderada por Estados Unidos, configure los programas políticos y los resultados finales, pero los países del Sur han conseguido en ocasiones superar sus gravísimos problemas de acción colectiva para bloquear la oligarquía de los países ricos o forzar una solución de compromiso (por ejemplo, en la elección del actual director general en Seattle, en 1999, y en Doha, en 2001).

Estas posibilidades de «democratización» no deberían exagerarse. Llevarían, en el mejor de los casos, hacia una «democracia wesfaliana», dando mayor poder a los representantes de las elites nacionales, y no a las comunidades de ciudadanos. Para ir más allá de una democracia wesfaliana, tiene que obtener acceso a las instituciones para la gobernanza global un rango más amplio de actores. Y eso es lo que está precisamente intentando hacer un amplio segmento del «movimiento por la justicia global» transnacional y otras varias corrientes²⁷. Nuevas formas organizativas originales como la Association for Taxation of Financial Transactions for the Aid of Citizens (ATTAC)²⁸ han ayudado a redefinir la relación entre sociedad civil y globalización. Las viejas formas organizativas, como los sindicatos, están intentando reinventarse a sí mismas como alianzas transnacionales (Anner 2002). Los grupos cuyos intereses en redefinir la forma en que funciona la economía nacen de los esfuerzos por derrocar las injusticias al «nivel» microsocia se encuentran a su vez integrados en redes transnacionales (Keck y Sikkink 1998; Thayer 2000).

El reto fundamental al que se enfrenta el actual sistema de gobernanza económica «en varios niveles» puede reformularse de una manera simple: ¿puede ese sistema tener éxito en suministrar globalmente lo que consiguió suministrar el Estado-nación en el Norte industrial hacia la mitad del siglo XX, en la «Edad de Oro del capitalismo», es decir, en conseguir complementar los derechos de propiedad con una amplia gama de derechos sociales, y, por tanto, combinar el crecimiento económico con mejoras generales en el bienestar común? El éxito dependerá de una combinación complementaria en la que se explote astutamente las oportunidades de una democratización «wesfaliana», que ya está incorporada en las instituciones globales existentes, junto con una acción política efectiva por parte de los movimientos sociales contestatarios en los niveles global y nacional. Sobre todo, el éxito dependerá de las formas múltiples de innovación institucional: de reconstruir las instituciones existentes para la gobernanza global, de reinventar nuevos vehículos organizativos para la movilización transnacional y de encontrar mejores formas de estimular las «cascadas normativas».

CONCLUSIÓN

El Estado y la economía no son esferas analíticamente separables que puedan funcionar de manera autónoma la una de la otra. En consecuencia, centrar el debate alrededor de la pregunta «¿Qué es mejor, más Estado o más mercado?», es un enfoque estéril desde el punto de vista teórico. Ga-

²⁷ Cfr. Khagram, Riker y Sikkink (2002).

²⁸ Véase Ancelovici (2002).

namos fuerza analítica y capacidad de conceptualizar efectivamente la política y las políticas públicas reestructurando la discusión en torno a la idea de que se requieren estructuras institucionales tanto para limitar como para expandir los mercados, y que estas estructuras se construyen mediante la interacción entre Estado y sociedad civil.

Nuestro enfoque comenzó con la idea de que las economías de mercado, aun la economía más inclinada ideológicamente hacia los mercados y el *laissez-faire*, se integran siempre dentro de una sociedad civil, que hay que entender como un conjunto concreto de relaciones sociales, de ideas compartidas culturales y de formas institucionales y organizativas que configuran las posibilidades de acción económica. La sociedad civil está estructurada por las instituciones estatales, entre las que están las normas jurídicas y las prácticas organizativas del gobierno, pero las sociedades civiles también dan forma a la acción estatal y a las estructuras sociales. Trazamos entonces la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil en tres contextos muy diferentes: las sociedades desarrollistas y transicionales del Sur global, los Estados de bienestar de los países ricos del Norte global, y las relaciones en varios niveles que constituyen la economía política contemporánea. En cada uno de estos contextos, ir más allá de la cuestión sobre si lo que se necesita es «más Estado o más mercado» nos ha ayudado a aclarar las ideas presentes en las obras académicas recientes y ha arrojado luz sobre los principales debates políticos.

Las obras actuales sobre países en vías de desarrollo y transicionales muestran que intentar generar crecimiento sostenido sobre la base de sistemas de incentivos económicos impuestos desde fuera produce resultados descorazonadores. Al mismo tiempo, la fórmula de «más Estado» no es una panacea. El desarrollo ha exigido siempre una participación activa del Estado, pero también es cierto que el Estado ha estado profundamente implicado en la decadencia y estancamiento del desarrollo. El éxito depende, no de encontrar algún equilibrio mágico entre mercado y Estado, sino de construir instituciones que permitan la interacción productiva de estructuras estatales, actores del mercado y sociedad civil. Las «historias exitosas» del desarrollo en regiones y periodos de tiempo diferentes se han producido a partir de innovaciones institucionales que reconstruyen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Del análisis de Gerschenkron de los últimos países en incorporarse a la modernidad europea en el siglo XIX, a los híbridos del siglo XXI como China y Vietnam, las innovaciones exitosas incorporan normas de mercado a la sociedad civil, y despliegan las capacidades organizativas y jurídicas del Estado en formas que acrecientan el potencial para la transformación social y económica.

Esta perspectiva tiene consecuencias para dos debates sustantivos fundamentales en torno a las estrategias para el desarrollo. Primero, sugiere

que ver la división entre estrategias para el desarrollo en términos de «acumulación frente a protección social» es tan erróneo como verlas en términos de «Estados contra mercados». Una orientación unidireccional que estipule taxativamente cuáles serían supuestamente las políticas «dirigidas hacia la acumulación» se autorrefutaría si socavara la manera en la cual los mercados se insertan dentro de la sociedad civil o la capacidad del Estado de proporcionar el marco jurídico e institucional que requieren los mercados y las sociedades civiles. De hecho, éste fue el problema de los fracasos neoliberales espectaculares como los de Rusia y Argentina. Aun cuando la ciudadanía estime que las estrategias liberales de mercado «legítimas», en el sentido de que las consideran la única alternativa «razonable», incluso si está caminando por el filo del fracaso, esas estrategias siguen todavía sin funcionar porque la capacidad de los mercados para producir desarrollo depende intrínsecamente de su conexión con la sociedad civil y las estructuras estatales.

Segundo, esta perspectiva hace posible reformular el debate «democracia y desarrollo capitalista». Las visiones más antiguas en las cuales se sospecha que la democracia (incluso definida estrechamente como la elección sucesiva de elites políticas) es una propaganda populista de efectos «antiacumulativos» son excesivamente amarillistas. Es evidente que las políticas democráticas pueden fracasar a la hora de facilitar una interacción entre los Estados y la sociedad civil que sea consistente con los mercados eficientes, y que los regímenes autoritarios pueden a veces tener éxito en desarrollar vínculos sistemáticos y económicamente eficientes con la sociedad civil. No obstante, es más probable que las instituciones democráticas que permiten a la sociedad civil conectarse de manera efectiva con la estructura administrativa del Estado impulsen el desarrollo que el gobierno arbitrario de elites con conexiones altamente selectivas e idiosincrásicas con el resto de la sociedad. El impacto económico de los regímenes políticos debe juzgarse por la manera en la que configuran la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil.

Cuando nuestro análisis se aparta de los países en vías de desarrollo y transicionales y pasa a los países ricos —los Estados de bienestar del Norte que están en el otro polo de la economía política global contemporánea—, las lecciones analíticas son sorprendentemente paralelas. Una vez más, la pregunta no es «cuánto Estado frente a cuánto mercado». Asimismo, es un error enmarcar el debate en términos de las «concesiones» que deben realizarse entre provisión de Estado de bienestar y crecimiento económico. La afirmación de que el desarrollo de las instituciones del Estado de bienestar disminuye necesariamente el crecimiento económico carece de apoyo empírico. Por otro lado, la necesidad de innovaciones institucionales para mantener el crecimiento económico y los resultados del Estado de bienestar es tan evidente en los países ricos como en los pobres.

Nuestro estudio panorámico de las obras académicas sobre el tema sugiere que el gasto realizado por el Estado de bienestar debe reconocerse como un insumo fundamental en el funcionamiento efectivo de las economías nacionales y de los conflictos y debates en las sociedades civiles, y que tiene una importancia esencial para el ajuste y el reajuste de las formas en las que sus programas son financiados y organizados. También reconocemos que, en el periodo actual, los Estados de bienestar europeos están sufriendo una tensión creciente como resultado de las presiones presupuestales, por un lado, y del desajuste entre algunos de sus beneficiarios históricos y las actuales necesidades sociales, por otro. Pero en lugar de imaginar una retirada gigante del Estado de bienestar, y la convergencia hacia el modelo anglosajón de bienestar, mucho menos generoso, señalamos una variedad de indicadores que permitirían la reconstrucción potencial de los Estados de bienestar avanzados. Una dirección posible de esta reconstrucción se basaría en la «economía social» de Québec, en la que el sector público subsidia la provisión de servicios para el «cuidado» de otros a través de cooperativas de empleados alimentadas y respaldadas por la sociedad civil.

Al examinar la complejidad «en varios niveles» de la economía política global se confirma con más fuerza nuestro énfasis en el análisis de los Estados y las economías como mutuamente constitutivos. Los pasados sesenta años han sido testigos de la construcción de instituciones para la gobernanza global, creadas a imagen de las de los Estados nacionales, que pretenden gestionar una economía global cada vez más integrada. Aquí vemos también que los esfuerzos por expandir globalmente el alcance de los mercados y las iniciativas para colocar límites y restricciones a las fuerzas de mercado globales requieren la construcción de instituciones globales. No es sorprendente que las formas específicas en las cuales se manifiesta la gobernanza supranacional sean el blanco de las siempre más numerosas movilizaciones de una sociedad civil global emergente, que incluiría las ciudadelas empresariales presentes en el Foro Económico Mundial, pero también la insurgencia popular del Foro Social Mundial.

Si observamos el nivel supranacional, vemos que las innovaciones institucionales en los diferentes niveles dependen las unas de las otras de una variedad de formas. A pesar de los argumentos que afirman que la globalización ha eclipsado el Estado-nación, lo cierto es que la política nacional y, especialmente, la política de la única superpotencia que queda, Estados Unidos, sigue siendo un poderoso impedimento a la innovación institucional a nivel global. Al igual que en las sociedades nacionales, el ejercicio del poder político desnudo puede producir bloqueos institucionales que impidan la renovación a nivel global. Adicionalmente, la relación entre las instituciones para la política global y las instituciones nacionales es

parcialmente simbiótica. Las instituciones para la gobernanza global dependen de las capacidades complementarias de los gobiernos nacionales, y han germinado una multitud de organizaciones globales, públicas y privadas, que prestan su ayuda a los esfuerzos reguladores de los Estados-nación. Sin embargo, lo que es preocupante es que las «reglas del juego» que actualmente obligan a cumplir las instituciones para la gobernanza global pueden suponer una poderosa limitación frente a las innovaciones institucionales en el ámbito nacional, con un impacto especialmente fuerte sobre los países pobres del Sur, como ocurre en el caso de lo que hemos denominado «monocultivo institucional».

Las relaciones de interdependencia entre los diferentes niveles de gobernanza generan también un potencial para la existencia de un círculo virtuoso de innovación institucional en varios niveles. Los cambios en la gobernanza global podrían abrir el espacio para innovaciones institucionales nacionales que podrían acelerar el desarrollo en los países pobres y fomentar nuevas iniciativas del Estado de bienestar en los ricos. Las innovaciones nacionales que profundizarían la democracia y la vitalidad económica a su vez expandirían las bases locales de los constituyentes transnacionales y contribuirían a impulsar más lejos la renovación institucional a nivel global, permitiendo que el ciclo se repitiera.

La existencia de círculos virtuosos de innovación institucional es una posibilidad, no un pronóstico. Sin embargo, por primera vez en la historia, los acuerdos institucionales básicos que gobiernan la sociedad global son objeto de debates que incluyen participantes de cada esquina del globo y de toda clase y condición social. La existencia de este debate es, en sí misma, una fuente de esperanza de que el futuro traiga consigo formas más fructíferas de vinculación triangular entre el Estado, la economía y la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Albert, Michel (1993). *Capitalism vs. Capitalism*. New York: Four Walls Eight Windows.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ancelevici, Marcos (2002). «Organizing against Globalization: The Case of ATTAC in France». *Politics and Society* 30(3), 427-63.
- Anner, Mark (2002). «Between Economic Nationalism and Transnational Solidarity: Labor Responses to Internationalization and Industrial Restructuring in the Americas». Ensayo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*.

- Archibugi, Franco (2000). *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-capitalism*. Hampshire: MacMillan.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). «Industrial Convergence and the Persistence of the North-South Divide». *Studies in Comparative International Development* 38(1): 3-31.
- Arrow, Kenneth (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En NBER (ed.). *The Rate and Invention of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press.
- Aspalter, Christian (2001). *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, Conn.: Praeger.
- Bacon, Robert y Walter Eltis (1976). *Britain's Economic Problem: The Few Producers*. London: MacMillan.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Barenberg, Mark y Peter Evans (2002). «The FTAA's Impact on Democratic Governance». Artículo presentado en la conferencia *FTAA and Beyond: For Integration in the Americas*, Punta del Este, Uruguay, 15-16 de diciembre.
- Barzel, Yoram (2002). *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights and the Scope for the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, Robert H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Block, Fred (2001). «Introduction». *The Great Transformation*, por Karl Polanyi. Boston: Beacon Press.
- _____ (1994). «The Roles of the State in the Economy». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1990). *Postindustrial Possibilities*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- _____ (1987a). «Rethinking the Political Economy of the Welfare State». En Fred Block, Richard A. Cloward, Barbara Ehrenreich y Frances Fox Piven (eds.). *The Mean Season: The Attack on the Welfare State*. New York: Pantheon.
- _____ (1987b). *Revising State Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Block, Fred y Margaret Somers (2003). «In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law». *Politics and Society* 31(2), 283-333.
- Burawoy, Michael (2003). «For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi». *Politics and Society* 31(2), 193-261.
- Castells, Manuel y Pekka Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: MacMillan.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2000). «The Role of Institutions in Economic Change». Artículo presentado en la conferencia *The Other Canon and Economic Development*, Oslo, Noruega.

- Crouch, Colin y Wolfgang Streeck (eds.) (1997). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Ehrenberg, John (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.
- Eichengreen, Barry (1998). «Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly?» Disponible en <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/policy.html>.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Torber Iversen y David Soskice (2001). «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State». En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Peter (2002). «Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities and Deliberative Development». Manuscrito.
- _____. (2001). «Development and the State». En Neil J. Smelser y Paul Baltes (eds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier.
- _____. (2000). «Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-hegemonic Globalization». *Contemporary Sociology* 29(1), 230-41.
- _____. (1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50, 62-87.
- _____. (ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- _____. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter y Martha Finnemore (2001). «Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund». Artículo preparado para la reunión del G-24 Technical Group, Washington, D.C., 17-18 de abril.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64, 748-65.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen y David Soskice (2001). «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State.» En Peter Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford y New York: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998). «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization* 52, 887-917.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1990). *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fligstein, Neil y Frederic Mérand (2002). «Globalization or Europeanization: Changes in the European Economy, 1980-2000». *Acta Sociologica* 45, 7-22.

- Foucault, Michel (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Pantheon.
- Fox, Jonathan y David L. Brown (eds.) (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Friedman, Thomas L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, Archon y Erik Wright (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- _____. (2000). *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Glyn, Andrew (ed.) (2001). *Social Democracy in Neoliberal Tunes: The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- _____. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (2001a). «An Introduction to Varieties of Capitalism». En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (eds.) (2001b). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. [1944] (1976). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-63.
- Hicks, Alexander (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hinrichs, Karl (2001). «Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries». En Stephan Liebfried (ed.). *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hochschild, Arlie Russell (1997). *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. New York: Henry Holt.
- Hodgson, Geoff (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hollingsworth, J. Rogers y Robert Boyer (eds.) (1997). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howell, David R. (2002). «Increasing Earnings Inequality and Unemployment in Developed Countries: Markets, Institutions and the Unified Theory». *Politics and Society* 30(2), 193-244.

- Huber, Evelyn y John D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (2005). «Welfare States and the Economy». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Jenson, Jane y Mariette Sineau (2001). *Who Cares? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Keane, John (1988). *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- _____. (1998). *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (eds.) (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- King, Lawrence (2003). «Shock Privatization: The Effects of Rapid Large Scale Privatization on Enterprise Restructuring». *Politics and Society* 31(1), 3-30.
- _____. (2002). «The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and Demodernization in Post-Communist Society» (manuscrito, diciembre).
- King, Lawrence y Iván Szelényi (2005). «Post-Communist Economic Systems». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John Stephens (eds.) (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Krippner, Greta (2001). «The Elusive Market: Embeddedness and the Paradigm of Economic Sociology». *Theory and Society* 30, 775-810.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.
- Krugman, Paul (1999). *The Return of Depression Economics*. New York: W. W. Norton.
- Kuttner, Robert (1996). *Everything is for Sale*. New York: Knopf.
- Levesque, Benoit y William A. Ninacs (2000). «The Social Economy in Canada: The Quebec Experience». En Eric Shragge y Jean-Marc Fontan (eds.). *Social Economy: International Debates and Perspectives*. Montreal: Black Rose.
- Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Levinson, Mark (2002). «Trading Places: Globalization from the Bottom Up». *New Labor Forum* 11, 20-28.
- Levy, Jonah (1999). «Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe». *Politics and Society* 27(2), 239-73.
- Lindert, Peter H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lustig, Nora (2001). «Introduction». En Nora Lustig (ed.). *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution and Inter-American Development Bank.
- Mares, Isabela (2001). «Firms and the 'Welfare' State: When, Why and How Does Social Policy Matter to Employers?» En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- McKenzie, Richard y Dwight Lee (1991). *Quicksilver Capital: How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World*. New York: Free Press.
- McMichael, Philip (2000). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Mead, Lawrence (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendell, Marguerite (2002). «The Social Economy in Quebec: Discourses and Strategy». En Abigail B. Bakan y Eleanor Macdonald (eds.). *Critical Political Studies: Debates and Dialogues from the Left*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Meyer, Madonna Harrington (2000). *Care Work: Gender, Labor and the Welfare State*. London: Routledge.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, John y Paul Pierson (1997). «Friedman's Revenge: The Reform of Liberal Welfare States in Canada and the United States». *Politics and Society* 25(4), 443-72.
- Narayan, Deepa (1994). *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nee, Victor (2000). «The Role of the State in Making a Market Economy». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156(1), 64-88.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- O'Riain, Sean (2004). *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1996). *Modernity and the State: East, West*. Cambridge: MIT Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1977). *Towards Full Employment and Price Stability*. Paris: OECD.
- Orrù, Marco, Nicole Woolsey Biggart y Gary Hamilton (1997). *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Pierson, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Piven, Frances Fox y Richard A. Cloward (1997). *The Breaking of the American Social Compact*. New York: New Press.
- Polanyi, Karl (2001)[1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Beacon Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- _____(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002). «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development». *NBER Working Paper* n. W9305.
- Rosanvallon, Pierre (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ruggie, John (1982). «International Regimes, Transactions y Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order». *International Organization* 36(2), 379-415.
- Sabel, Charles (1994). «Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane (1999). «Gender, Policy Regimes and Politics». En Diane Sainsbury (ed.). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. New York: New Press.
- Scharpf, Fritz (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Scharpf, Fritz y Vivien A. Schmidt (2002). *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- _____(eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 vols. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Silver, Beverly y Giovanni Arrighi (2003). «Polanyi's 'Double Movement': The Belle Époques of British and U.S. Hegemony Compared». *Politics and Society* 31(2), 325-55.
- Simon, William H. (2001). *The Community Economic Development Movement: Law, Business and the New Social Policy*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Smith, Adam (1976) [1776]. *The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

- Smith, Stephen Samuel y Jessica Kulynych (2002). «It May Be Social, but Why Is It Capital? The Social Construction of Social Capital and the Politics of Language». *Politics and Society* 30(1), 149-86.
- Soros, George (2002). *On Globalization*. New York: Public Affairs Press.
- Soskice, David (1999). «Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980's and 1990's». En H. Kitschelt et al. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Standing, Guy (2002). *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. London: Verso.
- Stark, David y Laszlo Bruszt (1998). *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton.
- Streeck, Wolfgang (1997). «German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?». En Colin Crouch y Wolfgang Streeck (eds.). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- _____(1992). «Productive Constraints: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production». En Wolfgang Streeck (ed.). *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (2002). *Renda de cidadania: A salda i pan porta*. São Paulo: Cortez Editora, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Swank, Duane (2002). *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swedberg, Richard (1998). *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Swenson, Peter (2002). *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. New York: Oxford University Press.
- _____(1997). «Arranged Alliance: Business Interests in the New Deal». *Politics and Society* 25(1), 66-116.
- Tang, Kwong-Jeung (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Hampshire: Palgrave.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thayer, Millie (2000). «Travelling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship». En Michael Burroway (ed.). *Global Ethnography: Forces, Connections and Imagination in a Postmodern World*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*. Oxford: Blackwell.
- Triglia, Carlo (2002). *Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Tronto, Joan (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. London: Routledge.
- Unger, Roberto Mangabeira (1998). *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. London: Verso.

Van Parijs, Philippe (ed.) (1992). *Arguing for Basic Income*. London: Verso.

Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert (1996). «Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Weber, Max (1978)[1922]. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Guenther Roth y Claus Wittich (eds.). 2 vols. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Wilensky, Harold (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Woodruff, David (1999). *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

Zukin, Sharon y Paul DiMaggio (1990). «Introduction». En Sharon Zukin y Paul DiMaggio (eds.). *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

PARTE III

¿CÓMO CONSTRUIR INSTITUCIONES EQUITATIVAS PARA EL GOBIERNO GLOBAL?

CAPÍTULO 10

Las instituciones para la gobernanza económica en una economía política global: consecuencias para los países en vías de desarrollo

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas se ha hecho común en todo el mundo una mayor apertura al comercio y a los flujos financieros, que ha estimulado, conjuntamente con un cambio tecnológico acelerado, un nuevo dinamismo económico mundial en una variedad de sectores. La apertura ha tenido consecuencias económicas y políticas positivas. Las elites que viven ancladas en el pasado encuentran más difícil usar las maquinarias políticas globales para proteger sus activos de competidores innovadores. Los gobiernos opacos, arbitrarios y caprichosos pagan un precio económico más alto del que pagaban hace cincuenta años. Sin embargo, la nueva economía política de la globalización deja todavía mucho que desear¹.

Algunos de los fracasos de esta nueva economía son exactamente los que se podrían esperar de un mercado que se constituye partiendo de una base en la que existe una distribución original de recursos enormemente desigual y que, a continuación, permite que el capital y los bienes se muevan libremente, mientras que en gran medida deja a los trabajadores atrapados dentro de las fronteras nacionales. La desigualdad creciente, en el interior de las naciones y comparativamente entre ellas, no es sorprendente, aunque siga siendo preocupante². Otra causa de preocupación es la volatilidad de los nuevos mercados financieros globales, cuyo devastador impacto en las economías en vías de desarrollo se demostró imponentemente durante la crisis financiera asiática entre 1997 y 1998. Tal vez lo más sorprendente sea el fracaso de la economía globalizada para igualar el récord de crecimiento que se produjo en la economía mundial, que era por entonces menos abierta, durante la «Edad de Oro» del capitalismo que siguió a la Segunda Guerra Mundial (aproximadamente el periodo 1945-1973).

¹ Cf. Nayyar (1999).

² Para datos y una discusión sobre los niveles crecientes de desigualdad global, véanse Steward (1999); UNCTAD (1997); Korzeniewicz y Moran (1997).

Pero la apertura por sí misma no es suficiente. Para que la producción y el intercambio basados en el mercado sean capaces de producir un crecimiento mayor del bienestar, se requiere algo más complicado que simplemente hacer que las fronteras nacionales sean más permeables para la economía (Rodrik 1997). La economía política global se construye a partir de los flujos de información y los intercambios de mercado, pero también gracias a un conjunto intrincado de normas cuyo mantenimiento y cumplimiento requiere de organizaciones concretas, a nivel nacional y global. Las instituciones para la gobernanza que formulen y hagan cumplir las normas globales y nacionales son tan importantes como las propias normas. A menos que las normas se encuentren asociadas a organizaciones robustas, los actores del mercado no pueden contar con un cumplimiento obligatorio predecible. A menos que los problemas de desigualdad y volatilidad sean abordados en términos institucionales, irán a peor. Hace tiempo que se debía haber comenzado a pensar en términos institucionales sobre estos problemas del desempeño económico global³.

Hoy en día, las cuestiones institucionales son especialmente importantes porque el mundo se encuentra en medio de un proceso general de construcción de instituciones a nivel global. Las instituciones para la gobernanza global que se están construyendo en nuestros días puede que terminen por desempeñar un papel análogo al que los Estados-nación adquirieron gradualmente en sus territorios nacionales durante los últimos cuatrocientos años. Sería necio, incluso irresponsable, desaprovechar las oportunidades actuales de darle una mayor relevancia al problema acerca de cómo deben estructurarse las instituciones para la gobernanza global.

Revisar el conjunto completo de pruebas y argumentos sobre las instituciones para la gobernanza global sería una tarea ingente. Este capítulo tiene fines más modestos. Usa una simple organización, la Organización Mundial del Comercio (OMC), como prisma para examinar un conjunto muy limitado de cuestiones acerca de la construcción institucional en la economía política global actual. No intentaré evaluar en qué medida las normas y los mecanismos para la solución de disputas de la OMC han con-

³ Se han desarrollado en paralelo varias formas de «análisis institucional» durante algún tiempo. La «nueva economía institucional» de Douglas North (1990) y Oliver Williamson (1985) ha intentado contrarrestar la sordera institucional de la economía walrasiana. La sociología económica, por ejemplo, Block (1990; 1996); Fligstein (1996); Granovetter (1985); White (1981), proporciona un enfoque diferente. La tradición de análisis histórico comparativo en la sociología, la economía y la ciencia política también proporcionar una rica fuente de ideas institucionales (Evans 1995a; 1995b). Las tradiciones «institucionales neoliberales», por ejemplo, Keohane (1984), y el «constructivismo social», por ejemplo, Ruggie (1998) en ciencia política, han intentado introducir perspectivas institucionalistas en las organizaciones internacionales. A pesar de esta panoplia de recursos intelectuales potenciales, el análisis de las instituciones para la gobernanza económica global contemporánea está apenas comenzando. Para algunos ejemplos prometedores, véanse Finnemore (1996), o Barnett y Finnemore (1999). Véase también el cap. 6 en este libro.

tribuido a aumentar la apertura comercial, o si han contribuido sin darse cuenta a introducir ciertos prejuicios en el derecho y la práctica del comercio internacional, o si los han reducido en su caso. En lugar de ello, prestaré atención a las tensiones políticas que rodean el papel institucional potencial y real de la OMC. Consideraré primero la relación de la OMC con las formas anteriores de gobernanza económica (es decir, con el Estado-nación) y, a continuación, la política en torno a la posible expansión del papel de la OMC en la gobernanza futura, con el propósito de que la OMC se ocupe no sólo de la apertura comercial, sino también de la desigualdad. Tres preguntas nos servirán de guía a lo largo del estudio:

- a) ¿La aparición de la OMC como una institución para la gobernanza socava la función tradicional de los Estados-nación en relación con la gobernanza?
- b) ¿La OMC podría convertirse en un foro que resolviera las preocupaciones de los países en vías de desarrollo acerca de las crecientes disparidades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo?
- c) ¿La OMC podría llegar a ser un instrumento para atacar la creciente desigualdad global mediante instituciones como los «estándares laborales mínimos»?

Estas tres preguntas reúnen características económicas e institucionales. Las respuestas que inspiran, especialmente las dos últimas, están pensadas para estimular la discusión y ampliar los temas en los debates en torno al futuro de la OMC como organización. Sin embargo, antes de abordar estas tres preguntas conviene presentar brevemente a la OMC como organización.

LA OMC COMO ORGANIZACIÓN Y ENTIDAD POLÍTICA

Deben destacarse cuatro características de la OMC como organización. La primera y más obvia es su importancia para la gobernanza económica global; la segunda, es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos formales para la adopción de decisiones; la tercera, son las tensiones y las contradicciones entre las realidades oficial y oficiosa, tanto en términos de su funcionamiento para la gobernanza, como en relación con sus procedimientos para la adopción de decisiones; por último, tal vez la característica más importante sea su vulnerabilidad política, como le ocurre en general a todas las instituciones para la gobernanza global.

El carácter formalmente democrático de la OMC (en contraste con el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo) es, a primera vista, sorprendente. Cada uno de los 135 Estados miembros de la OMC tiene un voto igual. Puesto que no existe ningún equivalente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OMC es incluso más democrática (en el sentido

wesfaliano*) que las Naciones Unidas. La administración de su Consejo General permite que los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia) participen en relativa igualdad (al menos formalmente) y las conferencias ministeriales de la OMC se han visto acompañadas de amplios debates públicos.

Si pasamos de la teoría a la práctica, el término oligarquía describe mejor que el de democracia la adopción de decisiones en la OMC. El precedente establecido en el GATT de que todas las decisiones deben adoptarse por consenso permite que Estados Unidos y otras naciones poderosas establezcan el programa de trabajo. Sin embargo, la oligarquía informal está en tensión con la democracia formal, y ello presenta algún potencial interesante de cambio.

El contraste entre las realidades formal e informal también se aplica al poder y el protagonismo de la OMC en el sistema de comercio mundial, pero de una manera distinta. Como encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central para la reglamentación del comercio internacional⁴. Como Ruggie (1994) ha subrayado correctamente, la regulación del comercio internacional ha terminado por realizar juicios de valor sobre las políticas domésticas «relacionadas con el comercio», lo cual puede significar cualquier cosa que vaya de la reglamentación medioambiental a las leyes tributarias. Ello genera la percepción de que el poder de la OMC puede atravesar incluso las fronteras nacionales. Es más, a diferencia de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la capacidad de legitimar sanciones en caso de que no se respeten sus decisiones. Es, por tanto, un fiel reflejo de la percepción general de la importancia de la OMC lo que escribió un antiguo miembro de la Secretaría de esa organización, destacando su «nuevo papel como la principal organización económica internacional» (Blackhurst 1997, 533).

Lo sorprendente es que si se estudia la OMC en términos *formales*, no parece una organización muy poderosa: su poder jurídico se encuentra estrictamente limitado y sus fundadores fueron muy cuidadosos a la hora de que no supiera ninguna a la soberanía nacional. No se atribuyó ningún poder formal a la Organización para que dictase políticas comerciales nacionales o para que pudiera castigar (directamente) a los países que se negasen a respetar las obligaciones de apertura comercial con las que se habían comprometido legalmente. Su único poder formal es legitimar el derecho de los países a imponer sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se hayan visto perjudicados por restricciones comerciales que violen sus acuerdos.

* Véase nota del traductor en p. 249.

⁴ Véase Krueger (1998).

Si la OMC se ve como una organización poderosa es porque se considera la representante de los intereses de las principales potencias económicas mundiales. La OMC existe porque poderosos actores nacionales deseaban remitir la resolución de las disputas comerciales internacionales a una organización internacional cuyas decisiones fueran consideradas legítimas debido a su carácter formalmente democrático y a que las personas encargadas de adoptar decisiones fueran burócratas que no estuvieran obligados con ningún país concreto. El poder *informal* de la OMC reside, por tanto, en el hecho de que es la representación concreta del consenso y de la solidaridad informales que hacen que el sistema comercial internacional funcione.

El que la OMC se vea como «agente» de poderosos intereses internacionales es una posición envidiable en muchos aspectos. Sin embargo, el hecho de que también sea el reflejo oficial más visible de un consenso informal la convierte, por eso mismo, en el objetivo obvio para cualquier nación o grupo que no esté de acuerdo con ese consenso. Aquellos perjudicados por los efectos del comercio internacional no tienen ningún otro lugar al que acudir dentro de la esfera internacional. El que sea la organización pública individual más visible a la cual puedan pedírsele responsabilidades por las consecuencias de lo que de otro modo sería un sistema comercial internacional acéfalo, la hace susceptible de canalizar el malestar político. Ese malestar es todavía mayor debido a la ambivalencia con la cual se contemplan las instituciones para la gobernanza global por los líderes políticos nacionales.

En el clima político actual, la idea de «libre mercado» es, sin duda, hegemónica en lo ideológico, pero las interferencias con la soberanía siguen siendo problemáticas en lo político. En consecuencia, las organizaciones que deben proporcionar las bases institucionales del «libre mercado» se benefician sólo parcialmente de la hegemonía ideológica de los mercados libres. Como ha señalado Steven Weber (1999), estas organizaciones inspiran poca lealtad política. El Estado-nación supuestamente anacrónico como institución parece carismático cuando se le compara con el promedio de las instituciones para la gobernanza global. Si las organizaciones para la gobernanza global quieren cumplir su misión, deben compensar de alguna forma su propia vulnerabilidad política.

La OMC, como cualquier otra institución para la gobernanza global, existe porque las corrientes internacionalistas más vanguardistas a la que pertenecen algunos de los líderes de Estados Unidos y de otros países desarrollados (entre los que se encuentran políticos y administradores de empresas) se dieron cuenta de que un mercado global requería un complejo conjunto de bases institucionales. Como subraya correctamente la teoría «realista» de las relaciones internacionales (Waltz 1979)*, en un mundo wesfaliano existen fuertes elementos anárquicos a nivel global. La anar-

* Véase nota del traductor en p. 98

quía es contraria a las relaciones estables de mercado y lo es más todavía a las inversiones a largo plazo. Reducir el nivel de anarquía con el propósito de conseguir la estabilidad y la previsibilidad necesarias para que pueda funcionar la economía mundial es el único propósito de las instituciones para la gobernanza global. La estabilidad y la previsibilidad requieren aplicar algún tipo de limitación que afecte a fuertes y débiles. La institucionalización es una concesión recíproca por la cual los fuertes aceptan restricciones con el propósito de conseguir el consentimiento fiable de los participantes más débiles (y también entre sí).

No obstante, ese complejo internacionalismo está lejos de ser universal entre las elites políticas más importantes. Una de las principales razones por las cuales las instituciones para la gobernanza global son políticamente vulnerables es debido al peculiar carácter ideológico de la nación que posee el poder hegemónico económico, político y militar de este «nuevo orden mundial» en nuestros días: Estados Unidos⁵. Existe una poderosa corriente ideológica elitista en Estados Unidos que desconfía de cualquier clase de institución pública para la gobernanza, y es profundamente recelosa de cualquier posible reducción de la soberanía incondicional de Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora apoya el libre mercado, pero tiene poco aprecio por la infraestructura institucional necesaria para hacer que funcionen los mercados, en especial a nivel global. La desconfianza hacia cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia profundamente arraigada, convierte en enemiga a cualquier institución para la gobernanza global.

La hostilidad de los conservadores tradicionales (principalmente de los estadounidenses), que son hipersensibles a cualquier acción de la OMC que interfiera, en su opinión, con la soberanía de Estados Unidos, es casi inevitable. Además, una sociedad civil más activa ha comenzado a interesarse seriamente por la política de la globalización y a mostrar su descontento. Si la única respuesta que ofrece la OMC es la pasividad y la defensa del *statu quo*, los grupos cívicos frustrados intentarán con toda la razón que sus gobiernos nacionales retiren el apoyo a la Organización. Una alianza conservadora y progresista de grupos políticos, cuyo único punto de acuerdo fuera que hay que dismantelar la OMC, no es en absoluto absurda, sobre todo en Estados Unidos.

Esa fragilidad política es una causa de preocupación, pero también supone un impulso para la innovación institucional. La búsqueda de la supervivencia institucional debería estimular un pensamiento más creativo y audaz por parte de la OMC y de sus partidarios acerca de cómo podría generar una base más extensa de apoyo político cumpliendo con su misión.

⁵ Cfr. Evans (1997).

Lo primero debe ser considerar sus relaciones con los Estados miembros. Infortunadamente para la OMC, la política actual desprecia a menudo la incapacidad formal de la OMC para amenazar la soberanía nacional, y parte del presupuesto de una relación de suma cero entre el poder nacional y la gobernanza global. Cuestionarse la existencia de esa relación de suma cero es un buen punto de partida si se quiere reexaminar el papel de la OMC.

LA GOBERNANZA ECONÓMICA NACIONAL Y GLOBAL, ¿UNA RELACIÓN DE SUMA CERO?

A pesar de la cuidadosa redacción de su articulado para dejar claro que la OMC no podría interferir con la soberanía de los Estados miembros, se ha extendido la firme creencia de que en el «mundo posterior al establecimiento de la OMC» los países en vías de desarrollo no pueden adoptar estrategias ambiciosas e independientes dirigidas al desarrollo que sean contrarias a la apertura comercial. En algunos lugares, esta creencia se asocia a aquella de que la época del «Estado desarrollista» intervencionista se ha acabado y que los países en vías de desarrollo volverán ahora a la sabiduría tradicional del modelo anglosajón del «Estado guardian». En otros lugares crece la desesperación, cuyo origen sería la creencia de que los Estados del Tercer Mundo no pueden desarrollar estrategias nacionales agresivas que pretendan contrarrestar las tendencias naturales de los mercados globales a exacerbar las desigualdades existentes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo. Ambas reacciones están probablemente equivocadas.

El deseo de las elites políticas nacionales de intentar estrategias agresivas dirigidas a fomentar la acumulación de capital local seguramente ha declinado a lo largo de los últimos veinte años. Existe, sin duda, un mayor temor a aprobar políticas que puedan despertar una reacción negativa de «los mercados». Sea como fuere, es un peligroso error extrapolar estas tendencias y concluir que la capacidad para la gobernanza económica nacional se ha convertido en algo irrelevante. Mientras que el papel del Estado-nación en la gobernanza económica está cambiando⁶, las noticias sobre su decadencia son ciertamente prematuras. A pesar de haberse demostrado que el poder preeminente y la autoridad del Estado-nación se han erosionado notablemente en ciertos aspectos⁷, son igual de convincentes los argumentos a favor de la importancia persistente del mismo⁸.

⁶ Cfr. World Bank (1997).

⁷ Por ejemplo, Cable (1995); Strange (1995).

⁸ Por ejemplo, Evans (1997); Fligstein (1996); Wade (1996a).

La extrapolación añadida de que la erosión del poder económico del Estado-nación puede atribuirse al crecimiento del poder de las instituciones para la gobernanza global como la OMC, es todavía más difícil de defender. Semejante extrapolación ignora el contenido de las normas de la OMC, es incapaz de apreciar la diferencia entre globalización y gobernanza global, e interpreta de manera errónea la historia de los Estados del Tercer Mundo que han tenido políticas económicas efectivas. Como señala Amsden (1999), una interpretación estricta de las normas de la OMC muestra que muy pocas de las estrategias utilizadas por los «Estados desarrollistas» entre 1970 y 1980 serían contrarias a sus normas. En el caso de los países muy pobres, la flexibilidad que se concede a las políticas públicas dirigidas a conseguir la transformación de la economía local es casi ilimitada. Si la globalización ha producido políticas económicas más cautelosas, ese cambio no se debe a los efectos que haya tenido la OMC como institución.

Una variedad de influencias está reconfigurando la actividad del Estado-nación. La mayoría de ellas sólo se relacionan tangencialmente con la OMC. Es evidente que el menor número de funciones de los Estados refleja el reconocimiento saludable de que se desempeñan mejor cuando intentan hacer sólo lo que son capaces de hacer. En aquellos Estados cuyos resultados en el pasado han demostrado su capacidad para la gobernanza, principalmente los llamados «Estados desarrollistas» de Asia del Este⁹, se pueden observar en funcionamiento dinámicas ideológicas y políticas más complejas, aunque nuevamente son en gran medida independientes de la función institucional de la OMC.

La globalización (que es diferente de las instituciones para la gobernanza global) indudablemente ha presionado a los Estados para que sus políticas económicas se ajusten a la ortodoxia anglosajona. La liberalización de los mercados de capital y un incremento impresionante en el volumen de transacciones financieras internacionales han convertido la sabiduría de «los mercados» en una profecía que se cumple por sí misma. Si las políticas se consideran demasiado heterodoxas, probablemente tendrán efectos perjudiciales simplemente porque la opinión del mercado se reflejará en flujos de capital adversos, con la consecuente alteración económica que producen. Sólo una minoría reducida de los Estados que han mantenido un modesto control sobre sus mercados de capital (por ejemplo, China, Malasia y Vietnam) tienen cierta flexibilidad frente a esa profecía que se cumple por sí misma¹⁰.

⁹ Existe una enorme obra académica sobre estos Estados, que no revisaré aquí. Véanse, por ejemplo Akyüz y Gore (1996); Amsden (1989); Chang (1994); Evans (1995a); Kim (1987); Koh (1995); Noble (1988); Quah (1982; 1984; 1993); Wade (1990); World Bank (1993).

¹⁰ Es interesante observar que estos países han disfrutado también de historiales excepcionalmente buenos en el desarrollo económico en comparación con otros países en vías de desarrollo.

Las limitaciones impuestas a las elites económicas nacionales de los países en vías de desarrollo (incluyendo los burócratas estatales) por la hegemonía creciente de los modelos anglosajones de comportamiento del Estado pueden verse relacionadas muy de cerca con el problema de la profecía que se cumple por sí misma¹¹. Especialmente tras el «cambio *gestalt*»^{*} que supuso el periodo 1997-1998, en el cual los Estados desarrollistas de Asia del Este se redefinieron en la mentalidad popular como lugares donde reinaba un «capitalismo de amiguetes» inefectivo¹², se ha visto notablemente debilitada la creencia en la eficacia de la acción económica estatal. La vulnerabilidad de los Estados desarrollistas –como se demostró en la crisis 1997-1998– abrió el espacio político para una nueva generación de economistas educados en Estados Unidos que dieron la mayor relevancia al pensamiento tradicional anglosajón sobre la función del Estado. Los medios de comunicación internacionales azuzaron a los encargados de las políticas públicas en los países en vías de desarrollo para que aprendieran la lección de la crisis asiática y para que la leyeran no como un aviso sobre los peligros de abrir los mercados de capital sin desarrollar primero la estructura normativa adecuada, sino más bien como la prueba de que la participación del Estado en la gobernanza económica debía reducirse.

Esa respuesta está mal concebida. Cuando los que elaboran las políticas públicas piensan acerca de los problemas de la gobernanza global, se les anima a que olviden los activos para la gobernanza que acumularon durante los años de construcción institucional que se invirtieron en el establecimiento del moderno Estado-nación. El valor de las estructuras estatales eficientes construidas gracias a burocracias meritocráticas, a las remuneraciones producto de carreras a largo plazo en la administración, y a las relaciones entre gobierno y empresas, en las que se combinan el escepticismo con la comunicación y el apoyo con la disciplina, está refrendado por los logros a largo plazo que consiguieron los Estados desarrollistas de Asia del Este (Amsden 1989; Wade 1990; Akyüz 1999) y por el examen comparativo sistemático de la covariación entre el desempeño burocrático y el desempeño económico en un conjunto numeroso de naciones¹³.

El reconocimiento de esa lección esencial supone prestar atención a la importancia fundamental de la construcción de capacidad en el nivel nacional. Para los Estados desarrollistas, el problema que hay que solucionar es cómo recuperar la capacidad anterior de la estructura estatal y no cómo imaginar formas de disminuirla. Para los Estados menos afortunados, el

¹¹ Sobre la República de Corea, véase, por ejemplo, Amsden (1994) o Chang (1998).

^{*} Véase nota del traductor en p. 243.

¹² Véase Wade (1998)

¹³ Véanse World Bank (1997); Evans y Rauch (1999); Rauch y Evans (2000).

problema sigue siendo cómo poner en práctica la lección evidente de que la clave para tener mercados eficaces y crecimiento económico es la capacidad para la gobernanza eficaz a nivel nacional.

Un enfoque que fomenta la construcción de capacidad nacional pone énfasis en la importancia que tiene reconciliar la tarea del establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales con el desafío que supone instaurar instituciones para la gobernanza a nivel global, de tal manera que se produzca una relación de suma positiva, más que una relación de suma cero. Este enfoque es también consistente con los argumentos más sobrios y reflexivos que han sido presentados por los analistas a nivel global en relación con los requisitos de una efectiva «nueva arquitectura financiera». Por ejemplo, Eichengreen (1998, 8) defiende que «aumentar la capacidad para supervisar el sector financiero de los encargados de las políticas públicas (a nivel nacional)» es una de las precondiciones para que los beneficios de abrir los mercados de capital superen a los riesgos, al menos en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo.

La conclusión que se deriva de lo anterior es clara. Es un error ver la relación entre las instituciones para la gobernanza global y nacional como una lucha de suma cero en la que se está repartiendo una cantidad física de control de la esfera pública. Tiene más sentido analizar cuidadosamente los aspectos complementarios. A menos de que se puedan construir (o mantener) cimientos institucionales sólidos a nivel nacional, la clase de régimen internacional que se está construyendo actualmente puede terminar siendo inviable. Esta conclusión directa nos lleva, a su vez, a la cuestión más difícil de la complementariedad en la dirección opuesta. Si la capacidad de gobierno a nivel nacional es esencial para que la OMC consiga sus fines ¿es posible también mejorar la capacidad de la OMC para que con ello se mejore la capacidad de los países en vías de desarrollo con el propósito de que consigan su sempiterno objetivo de intentar reducir la distancia que los separa de los países industriales avanzados?

¿LA OMC PODRÍA SER UN FORO PARA QUE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO ABORDARAN LAS DESIGUALDADES CRECIENTES ENTRE EL PRIMER MUNDO Y EL TERCER MUNDO?

Algunos ven a la OMC como el instrumento a través del cual los países industriales avanzados, en general, y Estados Unidos en particular, imponen los intereses de sus elites empresariales al resto del mundo. Otros la consideran un proveedor neutral de normas y reglas colectivas que beneficiarían a todas las naciones que participan en el comercio mundial. Aunque estas dos visiones parecerían ser diametralmente opuestas, no lo son. To-

das las naciones que participan en el comercio tienen un interés en la existencia de algún conjunto de reglas transparentes que puedan considerarse legítimas por sus socios comerciales. En ese sentido, la OMC es un bien colectivo. Al mismo tiempo, no existe ningún conjunto de normas que sea neutral. Cualquier conjunto real de normas representa una selección entre el universo teórico de reglas posibles, y el proceso de selección beneficiará a algunos países (y grupos de las naciones) más que a otros. Puesto que el poder económico de Estados Unidos y de los países industriales avanzados no puede terminar sino reflejándose en el proceso de negociación de las normas, sería raro que el conjunto de normas resultantes no terminase reflejando distintivamente los intereses de esas naciones. El hecho de que entre las prioridades iniciales para la elaboración de normas del régimen de la OMC aparecieran los derechos de propiedad intelectual y en el comercio de servicios, cuestiones ambas de interés primordial para Estados Unidos y otros países industriales avanzados, es consistente con esta premisa.

Aceptar el hecho de que las normas comerciales internacionales no pueden sino reflejar intereses particulares plantea dos cuestiones conexas. La primera es si los Estados menos poderosos están en peor situación debido a la presencia de una expresión de la gobernanza global como la OMC que si no existiera. Algunas organizaciones no gubernamentales, como Public Citizen, afirman que esos Estados están en peor situación¹⁴, pero probablemente se equivocan.

El «régimen de la OMC» (en el sentido específico de un régimen comercial elaborado por la Organización y cuyo cumplimiento obligatorio se vigila bajo sus auspicios organizativos) debe compararse, no con alguna forma idealizada de democracia global de la economía, sino con la alternativa más probable: una economía globalizada configurada primordialmente por los esfuerzos bilaterales de Estados Unidos y de otros países industriales avanzados. Cuando se pone el contraste en estos términos, es razonable defender que el cumplimiento de las normas comerciales a través de una organización como la OMC crea mayores oportunidades para los Estados del Tercer Mundo de continuar teniendo políticas económicas diferenciadas. Es incluso más plausible defender que tener un organismo como la OMC como filtro institucional aumenta la capacidad de los Estados del Tercer Mundo de defenderse frente a las acciones arbitrarias que contraen el «libre comercio» y frente al autointerés de las empresas de Estados Unidos en detrimento de los países más pobres. Desde el punto de vista del Tercer Mundo (y también de los Estados desarrollistas futuros), el tipo de institucionalización representada por la OMC es casi con toda seguridad preferible a un régimen regulado principalmente por el poder no mediado del caudillo hegemónico sobre la base de la *«realpolitik»**.

¹⁴ Véase Wallach y Sforza (1999)

* Véase nota del traductor en p. 249..

En un mundo donde lo único que existiese fuera la «*realpolitik*», en el que los países poderosos intimidasen sin más a los débiles y les obligaran a firmar cualesquiera acuerdos que los fuertes consideraran beneficiosos para ellos, no existiría la necesidad de una institución como la OMC. La OMC puede a veces reforzar los abusos bilaterales, pero también restringe esos abusos. Al final, es más determinante para ella el establecimiento de normas y la construcción del consenso que el ejercicio crudo del poder. En cualquier disputa bilateral, la OMC hace más complicado, y no más fácil, que Estados Unidos imponga sus preferencias en relación con el régimen comercial global.

La segunda cuestión, más interesante, es si la institucionalización podría crear nuevas oportunidades no pretendidas para los actores más débiles que les permitieran modificar las normas para que reflejasen mejor sus intereses. En otras palabras, ¿la OMC podría ser un foro en el cual los países en vías de desarrollo podrían presionar para que se aprobaran normas que se ocuparan mejor de las crecientes desigualdades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo? Para responder a esta pregunta debemos regresar a la tensión entre democracia formal y oligarquía informal que caracteriza a la OMC como organización. Obviamente, si un gran bloque de países en vías de desarrollo presionase para que se votara una determinada cuestión argumentando que no es posible alcanzar un consenso, se colocaría en una difícil posición política a Estados Unidos y a los países industriales avanzados. En resumen, las normas formales pueden ser el fundamento de la intimidación política.

¿Es impensable que pueda hacerse efectiva en la práctica esa intimidación? La reciente experiencia en el proceso de elección del director general de la OMC sugiere que no. Una serie de votaciones simuladas dejaron claro que el candidato que favorecían los países en vías de desarrollo tenía suficientes votos para ser nombrado, aun cuando los votos nunca se contaron oficialmente. En consecuencia, los países en vías de desarrollo no tenían ninguna razón para modificar su nominación. El resultado fue un embarazoso punto muerto, que requirió elegir un director general interino. Al final, se alcanzó a una solución de compromiso¹⁵. La lucha dejó claro que si los países en vías de desarrollo deciden colectivamente presionar a favor de alguna cuestión, no será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea ignoren simplemente su posición.

¿Sería probable que los países en vías de desarrollo tuvieran éxito en conseguir un compromiso equivalente en una cuestión comercial sustantiva, como la reducción de los subsidios agrícolas de la Unión Europea? no es

¹⁵ En lugar de que los candidatos tengan un mandato de cuatro años, el mandato será de tres.

probable, pero los obstáculos al éxito de esa iniciativa tienen menos relación con la OMC y más con los obstáculos generales a la acción política concertada de los países en vías de desarrollo. En primer lugar, como defiende Amsden (1999), los líderes políticos de los países en vías de desarrollo tienden a cumplir lo más rápido posible con las normas globales, en lugar de desafiarlas. En segundo lugar, cualquier intento por enfrentarse esas normas tendrá que superar los graves problemas de acción colectiva generados por la diversidad de intereses concretos que se incluyen tras la rúbrica general de «países en vías de desarrollo».

Lo que es importante destacar aquí es que los principales obstáculos a la acción política efectiva de los países en vías de desarrollo existirían con independencia de la presencia o no de la OMC. El efecto de la OMC como institución bien pudiera ser positivo. Es un foro en el cual es posible, en principio, la acción colectiva. De hecho, la estructura formalmente democrática de la OMC debería ser un incentivo para que los países en vías de desarrollo trabajaran hacia la identificación de intereses compartidos y superaran la multitud de obstáculos existentes a la acción colectiva. Cuantos más países confíen en la OMC para resolver sus disputas comerciales, y cuanto más profundamente institucionalizado sea ese proceso, mayor será el incentivo para intentar utilizar la organización como un mecanismo de solución de los problemas colectivos.

Se podría argumentar que si los países en vías de desarrollo consiguen alguna vez llegar a usar la OMC para defender sus intereses colectivos, los países más avanzados simplemente se retirarán de la organización. Sin embargo, es improbable, puesto que abandonar la OMC tendría un impacto negativo importante en la confianza de los inversores en la predictibilidad de la economía política global, y eso es algo que los países industriales avanzados intentarían evitar a toda costa. Una vez más, estaríamos ante un balance entre los beneficios de la institucionalización y el coste de las limitaciones que impone.

La conclusión es ambigua. La OMC proporciona un foro potencialmente muy útil, en el cual los países en vías de desarrollo podrían explorar formas de reconfigurar las normas con el propósito de reducir las disparidades entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo, pero es dudoso que los países en vías de desarrollo lleguen a aprovechar alguna vez ese potencial. Pudiera ocurrir perfectamente que la «sociedad civil» fuera más agresiva a la hora de intentar aprovechar el potencial político de la OMC, a pesar del hecho de que en la carta de la Organización sólo se reconoce la participación de los Estados-nación.

LA OMC ¿PODRÍA CONVERTIRSE EN UN FORO PARA IMPULSAR LOS «ESTÁNDARES LABORALES MÍNIMOS»?

La idea de que los líderes políticos de los países en vías de desarrollo pudieran usar la OMC para promover intereses compartidos por todos ellos es radical, pero la idea de que la «sociedad civil» pudiera encontrar en la OMC un vehículo para impulsar sus intereses, definidos más socialmente que nacionalmente, todavía lo es más. En este momento, los grupos defensores del medioambiente definen con vehemencia a la OMC como «el enemigo» al que hay que desenmascarar y destruir, si es posible. Para otros grupos de la sociedad civil, la OMC ha aparecido sólo recientemente en la pantalla de su radar político. Sin embargo, la posibilidad de expandir la concepción que tiene la OMC de qué se considera un «libre mercado» legítimo más allá de la definición reducida de los derechos de propiedad es probable que se convierta en parte de los debates futuros sobre su función como organización.

La idea de que ciertos derechos humanos básicos trascienden la soberanía nacional y deben regularse a nivel global se acepta progresivamente. La posibilidad de que los estándares laborales mínimos pudieran convertirse también en parte del conjunto esencial de normas globales que no pueden derogarse por los Estados-nación (a pesar de su soberanía) no puede descartarse. Tan pronto como se discute la posibilidad de cumplir estándares laborales esenciales, la atención no puede sino dirigirse hacia la OMC.

La idea es simple. La definición global de qué es el «libre mercado» ya incluye un extenso catálogo de restricciones donde destacarían por el nivel de restricción al que están sujetos comprar y vender partes del cuerpo humano, cocaína o incluso la fuerza laboral de no ciudadanos, por ejemplo. No existe ninguna razón lógica por la cual la ausencia de «estándares laborales mínimos», y muy especialmente del derecho a asociarse, no debiera considerarse una causa que permitiera declarar la competencia desleal de un país en sus prácticas comerciales, de la misma forma que la ausencia de derechos de propiedad intelectual se considera una violación que afecta a las normas de la libre competencia. Impedir que los trabajadores se organicen reduce los costos de producción de una manera similar a la que lo hace eximir a los productores del pago de los derechos de propiedad. Ambas cosas pueden considerarse subsidios (Watchel 1998). Hasta ahora, la OMC ha tenido cuidado a la hora de reconocer la posibilidad lógica de involucrarse con definiciones más amplias de qué es competencia legítima en los mercados globales, pero la posibilidad sigue estando ahí, acechando en un segundo plano.

En 1996, durante la primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, los países escandinavos estuvieron, como era previsi-

ble, a favor de que se incluyeran los estándares laborales mínimos en el mandato de la OMC. Todavía más sorprendente es que también Estados Unidos intentase (sin éxito) que se incluyeran en el mandato de la OMC referencias a un compromiso con los «estándares laborales mínimos». La respuesta fue el epítome de la escapatoria cauta: la Conferencia emitió una declaración en la que se decía que «renovamos nuestro compromiso con el cumplimiento de los estándares laborales mínimos internacionalmente reconocidos...». Naturalmente, la declaración ministerial fue cuidadosa en que ese compromiso se mantuviera en el plano retórico, insistiendo en que los estándares laborales no eran «de su competencia», sino de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, no es probable que el problema se esfume sin más. El presidente Clinton presionó nuevamente en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1998 en Ginebra para que ésta participara en la protección de los estándares laborales fundamentales.

La política en torno a la cuestión de los estándares laborales fundamentales y de la OMC es intrincada, pero las posiciones típicas a favor o en contra son relativamente simples. Aquellos que están satisfechos con su desempeño económico global bajo las normas existentes se oponen contundentemente, porque no quieren que nada ponga en peligro lo que ya es considerado como la misión básica crucial de aumentar la apertura comercial, que ya es suficientemente difícil de por sí. Desde esta perspectiva, recargar a la OMC con *cualquier* tarea adicional terminaría por hundir esa misión crucial. Incluso el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o en inglés, como se suele nombrar, TRIPS) se contempla a veces como un error. Desde este punto de vista, una misión tan conflictiva como los estándares laborales fundamentales sería demasiado arriesgada.

Para aquellos que se perturban al observar el innegable aumento de la desigualdad global, la idea de que la gobernanza global no debería ponerse en riesgo no es lo suficientemente convincente. Para esta corriente, la misión que hay que cumplir es la de aumentar la igualdad y el bienestar mundiales, y no se pueda conseguir con la gobernanza actualmente existente. La gobernanza global debe, por tanto, ampliarse en una dirección que produzca mejores resultados en términos de equidad y bienestar. Los estándares laborales fundamentales son la posibilidad de ampliación más evidente.

Para los movimientos obreros de los países desarrollados, que han visto su poder de negociación erosionado por la globalización, tiene sentido usar las instituciones para la gobernanza global como un instrumento para conseguir sus objetivos. Dentro de esa estrategia, la OMC es un objetivo obvio. Watchel (1998) argumenta que «... la OMC podría convertirse en un vehículo crítico para conseguir que se promuevan los derechos de los tra-

bajadores en todo el mundo» y que, por consiguiente, «el movimiento obrero organizado y sus socios harían bien en convertir la OMC en una cuestión prioritaria». Richard Freeman (1998), aunque es escéptico acerca de la probabilidad de que se hagan cumplir estándares laborales globales en el grado que se requerirían para que éstos reportasen beneficios materiales comunes a los trabajadores del Tercer Mundo, está de acuerdo con Watchtel en que el movimiento obrero debería presionar a organizaciones como la OMC para que incluyeran esos estándares en sus programas políticos. En opinión de Freeman (1998, 31), «... las campañas por los estándares laborales podrían ser la punta de lanza que consiguiera introducir directamente las preocupaciones de los trabajadores en los debates sobre cómo se gobierna el comercio y las finanzas mundiales, y ello podría suponer un gran cambio».

Si el movimiento obrero tiene alguna posibilidad de éxito dependerá de cómo estos debates se infiltren en la política nacional, especialmente en la política nacional de Estados Unidos. La posición «reformista» de este país con respecto a los estándares laborales fundamentales en las Conferencias Ministeriales de 1996 y 1998 tiene sentido desde el punto de vista político (en especial para un gobierno del Partido Demócrata). Institucionalizar los estándares laborales fundamentales es una cuestión irrenunciable desde el punto de vista del movimiento obrero de Estados Unidos, que es una de las bases políticas fundamentales del Partido Demócrata. Para el electorado conformado por la clase empresarial, cuyos intereses deben equilibrarse con los del movimiento obrero por el gobierno, la cuestión es mucho menos relevante.

Mientras que las empresas transnacionales estadounidenses se benefician de la incapacidad para organizarse efectivamente del movimiento obrero en los países en vías de desarrollo, las empresas transnacionales estadounidenses más avanzadas son conscientes de que los costes laborales son una fracción bastante pequeña de los costes totales, así que la difusión de «estándares laborales mínimos» sería, como mucho, un quebranto menor en sus cuentas globales de beneficios. Por todo ello, desde el punto de vista del gobierno de Estados Unidos, políticamente tiene mucho sentido apoyar estándares laborales fundamentales.

Para las elites políticas de los países en vías de desarrollo el cálculo es, obviamente, muy diferente. Teniendo en cuenta la lógica económica de la globalización, cualquier cosa que pueda suponer una amenaza para el acceso a los mercados de los países desarrollados es aterradora. Los estándares en cualquier área, ya sea en salud y seguridad laboral, medioambiente o trabajo, se ven primordialmente a la luz de esa amenaza. Al mismo tiempo, mejorar el poder de los movimientos obreros locales supone una amenaza para los privilegios económicos y políticos de las elites hoy existentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Puesto que lo que realmente intentan los estándares laborales fundamentales es de proteger el derecho

de sindicación de los trabajadores, y puesto que hasta la presión internacional más pequeña y esporádica a favor de este derecho sería un gran beneficio para los movimientos obreros del Tercer Mundo, es probable que las elites políticas existentes vean «los estándares laborales fundamentales» como una amenaza para su poder local y para las estrategias económicas que han adoptado en respuesta a la globalización.

Los movimientos obreros de los países desarrollados no tienen ninguna oportunidad de obtener la victoria a nivel global sobre los estándares laborales fundamentales a menos que puedan construir alrededor de esa cuestión alianzas efectivas con los movimientos laborales de los países en vías de desarrollo. Un serio esfuerzo en esa dirección debería encontrar una audiencia receptiva en los países en vías de desarrollo. Los trabajadores del Tercer Mundo valorarían la oportunidad de poder elegir por sí mismos si quieren participar o no en una «carrera hacia los mínimos» en relación con sus salarios con el fin de conservar sus cuotas en los mercados de exportación, o si prefieren estimular la inversión local para conseguir una mayor productividad mediante salarios locales más altos. Un derecho de sindicación mejor protegido mediante la legitimación internacional de los estándares laborales fundamentales aumentaría la capacidad de los trabajadores de realizar esa elección. Siguiendo esta lógica, el movimiento obrero del Tercer Mundo tiene un claro interés en aliarse con el movimiento obrero de los países desarrollados y en oponerse al punto de vista de sus elites nacionales.

Nada de lo anterior indica que exista una probabilidad alta de conseguir que «los estándares laborales mínimos» se incluyan en el programa político de la OMC. Incluso con el apoyo importante de los movimientos obreros en los países desarrollados, es difícil imaginar que los movimientos obreros del Tercer Mundo consigan suficiente influencia política como para cambiar la posición de sus gobiernos en los foros internacionales. Sin embargo, el valor de la batalla puede ser independiente de la probabilidad del éxito de conseguir que se aprueben nuevas normas globales.

En tanto la lucha política por los estándares laborales fundamentales dé al movimiento obrero de los países desarrollados nuevos incentivos para construir alianzas con sus contrapartes en los países en vías de desarrollo, tendrá valor por sí misma, con independencia del resultado. Si Richard Freeman (1998) considera que el valor de la lucha por los estándares laborales fundamentales es que puede conseguir que el movimiento obrero ocupe un lugar en las mesas de negociación en las cuales se decide qué características tendrá la gobernanza global, en ese mismo sentido aquellos que se lamentan de la falta de solidaridad entre los movimientos obreros del Primer Mundo y el Tercer Mundo podrían pensar que el principal valor de una campaña a favor de los estándares laborales fundamentales sería estimular las alianzas entre esos movimientos, superando divisiones. En

este enfoque, la OMC sería útil para facilitar un objetivo institucional a los movimientos obreros, con independencia de si esa organización termina o no obligando a cumplir ciertos estándares laborales¹⁶.

El movimiento obrero en los países desarrollados tiene incentivos obvios para comprometerse con una lucha en pro de los estándares laborales fundamentales dentro del programa político de la gobernanza global, para lo cual debe presionar a los gobiernos de los países desarrollados y construir alianzas con los movimientos obreros del Tercer Mundo. Existen buenas razones para defender que los efectos colaterales positivos de esa estrategia harían que mereciera la pena, incluso si no tuviera éxito en su objetivo principal. Los argumentos a favor de esa estrategia dejan intactos los temores de los partidarios del conjunto actual de normas globales, que creen que si se llegara a ganar esa lucha la carga política resultante rompería la frágil estructura de la OMC. Una vez más, regresamos a los peligros y a las oportunidades inherentes que nos trae el periodo actual de construcción institucional a nivel global.

OPORTUNIDADES Y PELIGROS DE LA EXPANSIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Fueron tres premisas las que proporcionaron el punto de partida de este análisis. La primera, que estamos en un periodo de construcción institucional a nivel global que constituye una oportunidad única para explorar nuevas soluciones a los problemas globales. La segunda, que el mayor reto al que se enfrentan las instituciones para la gobernanza global es encontrar formas de invertir la tendencia hacia la desigualdad creciente (en el interior de los países y entre ellos) que ha caracterizado el proceso actual de la globalización. Hoy en día no parece suficiente que simplemente con estimular la liberalización del comercio se pueda enfrentar ese reto, sino que son esenciales formas innovadoras de pensamiento acerca de cómo estructurar los mercados globales. La tercera, es que debido a que las instituciones para la gobernanza global se encuentran «en construcción», tanto políticamente como en términos organizativos, son vulnerables, y se debe considerar seriamente el peligro de que se vean debilitadas por la oposición proveniente de numerosos lados. Probablemente, si se quiere asegurar la supervivencia de las organizaciones para la gobernanza es esencial la construcción de alianzas políticas con un amplio rango de Estados-naciones y con grupos que representen a la sociedad civil, aunque esa construcción implique riesgos al lado de las oportunidades.

¹⁶ Los «acuerdos laborales suplementarios» del Área de Libre Comercio de América del Norte nos ofrecen un interesante precedente en este punto. A pesar de ser extremadamente débiles, han tenido el efecto de ayudar a estimular la solidaridad transfronteriza entre los movimientos obreros de Estados Unidos y México (cfr. Kay 1999a; 1999b).

Como punto de partida se escogieron tres preguntas para explorar las consecuencias de estas premisas con respecto a la OMC. Se pensaron para estimular el debate en torno a las relaciones de la OMC con los Estados-nación y la sociedad civil, especialmente con el movimiento obrero, el cual, a pesar de la aparición de una multitud de nuevos grupos y programas políticos, sigue siendo el grupo organizado más grande dentro de la sociedad civil. En ambos casos, son claras las oportunidades que hay de construir nuevas relaciones que podrían ayudar a expandir y fortalecer la gobernanza en una dirección en que fuera receptiva al problema de la desigualdad. En ambos casos, es también evidente que se requerirá de una voluntad y habilidad política extraordinarias para poder aprovechar estas oportunidades.

La primera pregunta era la más fácil de responder porque implicaba estudiar la relación de las nuevas instituciones globales con las instituciones para la gobernanza nacional ya existentes. La pregunta era si la importancia creciente de las instituciones globales debería considerarse amenazante en cierta forma para la actividad tradicional de las instituciones nacionales o si más bien era posible una visión sinérgica y de suma positiva en esa relación. Mi conclusión fue que sería un error ver el régimen de la OMC como una relación de suma cero en relación con el poder de las instituciones de gobierno nacionales. El funcionamiento efectivo del régimen de la OMC depende del estímulo y fortalecimiento de la capacidad organizativa a nivel nacional. Si no es así, los mercados globales carecerán de la capa fundamental de capacidad reguladora nacional que proporciona la primera línea de defensa frente a la intolerable volatilidad. Las instituciones para la gobernanza global, a menos que trabajen para fortalecer las instituciones nacionales, especialmente en los países en vías de desarrollo, recortarán su propia infraestructura institucional.

La segunda pregunta que se planteó fue si los países en vías de desarrollo podrían ser capaces de usar a la OMC como un instrumento para expandir la gobernanza global en una dirección que se ocupara más directamente de las cuestiones de desigualdad entre países y de permitir a los países pobres «alcanzar el nivel de los países ricos». La respuesta fue que ni la estructura formal, ni la política internacional informal de la OMC, excluirían esa posibilidad. Si los países en vías de desarrollo trascendieran sus divisiones internas, construyeran un programa político de actuación común e intentaran hacerlo cumplir con una determinación política real, la estructura formalmente democrática de la OMC haría difícil que se pudiera excluir ese programa político. Por otro lado, la importancia fundamental que tiene la OMC en la política económica de los países desarrollados haría muy costoso para éstos abandonarla sin más. No obstante, es difícil imaginar que se cristalicen la voluntad y la habilidad políticas requeridas para expandir la gobernanza global en una dirección que beneficie específicamente a los países en vías de desarrollo.

La tercera pregunta, si la OMC podría convertirse en un foro del que emergieran definiciones de base más amplias de qué es lo que constituye un mercado legítimo, y donde pudiera caber la idea de «estándares laborales mínimos», es todavía más difícil de responder. La estructura formal para la adopción de decisiones en la OMC ofrece poco apoyo para una respuesta afirmativa, pero el hecho de que esa expansión se favorezca por bases políticas fundamentales (es decir, por el movimiento obrero) dentro de los países industriales avanzados aumenta la probabilidad de que esa cuestión se abra camino en el proceso informal de fijación del programa político de la OMC.

Las respuestas a la tercera pregunta dependerán de las valoraciones que se hagan de la vulnerabilidad. Expandir las concepciones de la gobernanza global es una forma de expandir la base de aliados políticos. La convergencia entre los intereses de las instituciones para la gobernanza global y aquellos del movimiento obrero o de otros grupos es menos improbable de lo que pudiera parecer hoy en día. Al final, las instituciones como la OMC de lo que se encargan es de la regulación. El movimiento obrero tiene un interés claro en una regulación global más fuerte, siempre y cuando se incluyan, naturalmente, los derechos laborales al lado de los derechos de propiedad como parte de esa reglamentación.

No puede considerarse como una posibilidad absurda un acuerdo global mediante el cual se crease una alianza amplia en apoyo de las instituciones para la gobernanza global y en el que se combinara la protección de los derechos laborales y los derechos de propiedad. Un acuerdo de ese tipo sería bastante «racional» desde el punto de vista de las elites orientadas transnacionalmente, que forman la base política principal de la gobernanza global. Equivaldría, después de todo, a la recreación, a escala mayor, del «liberalismo solidario»¹⁷ que subyació a la «Edad de Oro» del capitalismo tras la Segunda Guerra Mundial.

Todo ello nos lleva hacia tres posibles escenarios futuros. El primero, y siempre más probable, es una continuación del *statu quo*: la gobernanza global seguiría siendo lo que es, seguiría empeorando la distribución de recursos y se fracasaría en extender las mejoras en bienestar a una parte mayor de la población mundial, y tampoco se modificaría la vulnerabilidad política. Un segundo escenario, más pesimista, tampoco puede excluirse. La vulnerabilidad política llevaría a la creación de coaliciones entre conservadores que defienden la soberanía nacional y progresistas enfurecidos por la falta de soluciones para los problemas de desigualdad. El proyecto actual de construcción institucional global colapsaría (de la misma manera que los proyectos de construcción institucional nacional han colapsado en

¹⁷ Cfr. Ruggie (1982).

ciertos territorios). El deterioro de las instituciones para la gobernanza global haría más difícil que se fomentara la construcción de la capacidad institucional nacional. Los resultados, en términos de crecimiento global y de bienestar general, serían peores que el *statu quo* actual. El tercero de los escenarios, más optimista, es el menos probable, lo cual no puede sorprendernos. Nuevas alianzas políticas permitirían que las instituciones para la gobernanza global se ocuparan de un número más grande de cuestiones, facilitando que se mejorara la distribución de recursos en el interior de las naciones y entre ellas.

Intentar formular estrategias concretas para evitar el escenario pesimista y hacer que el panorama más optimista sea posible iría más allá del propósito de este capítulo. Mi propósito aquí ha sido simplemente sugerir que las instituciones para la gobernanza global como la OMC son «obras en construcción», cuya evolución futura dependerá de la imaginación y creatividad políticas conjunta de todos aquellos que tienen intereses en la economía política global. Expandir la gobernanza global de tal manera que pueda solucionar las deficiencias actuales de la globalización es un reto político e institucional. Pensar acerca de la variedad existente de organizaciones globales como lugares donde se abren nuevas oportunidades políticas, más que como nuevas fuentes de restricciones, es una manera de comenzar a abordar ese reto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996). «The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization». *World Development* 24(3), 461-470.
- Amsden, Alice (1999). «Late Industrialization». Ensayo preparado para la *Unctad X High-level Round Table*, Bangkok, febrero.
- _____. (1994). «The Spectre of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea». En Lee-Jay Cho y Yoon Hyung Kim (eds.). *Korea Political Economy: An Institutional Perspective*. Boulder CO: Westview Press.
- _____. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barnett, Michel y Martha Finnemore (1999). *The Politics, Power and Pathologies of International Organizations* (manuscrito no publicado).
- Blackhurst, Richard (1997). «The WTO and the Global Economy». *World Economy* 20, 527-544.
- Block, Fred (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York: The New Press.
- _____. (1990). *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*. Berkeley: University of California Press.
- Boli-Bennett, John y George M. Thomas (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

- Cable, Vincent (1995). «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus*, 24(2), 23-54.
- Castells, Manuel (1997). *The Information Age*. Oxford: Blackwell.
- Chang, Ha-Joon (1998). «Korea: The Misunderstood Crisis». *World Development* 26(8).
- _____. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London and Basingstoke: MacMillan.
- _____. (1993). «The Political Economy of Industrial Policy in Korea». *Cambridge Journal of Economics* 17(2), 131-157.
- Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park y Chul Gyue Yoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy and Corporate Governance». *Cambridge Journal of Economics* 22(6).
- Eichengreen, Barry (1999a). *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. IIE Press.
- _____. (1999b). *An Independent and Accountable IMF*. London: CEPR Press.
- _____. (1998). «Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly». Manuscrito no publicado.
- _____. (1995). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter (2000). «Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization». *Contemporary Sociology* 29(1).
- _____. (1997). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50(1), 62-87.
- _____. (1995a). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1995b), con Atul Kohli, Peter Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Rudolph, James Scott y Theda Skocpol. «The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium». *World Politics* 48(1), 1-49.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64(5), 748-765.
- Finnemore, Martha (1996). «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism». *International Organization* 50(2), 325-47.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61, 656-673.
- Freeman, Richard (1998). «What Role for Labor Standards in the Global Economy?». *NBER Discussion Paper*, Cambridge MA.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Haworth, Nigel y Steve Hughes (1997). «Trade and International Labor Standards: Issues and Debates over Social Clause». *The Journal of Industrial Relations* 39(2), 179-195.
- Kay, Tamara (1999a). «Labor Relations in a post-NAFTA Era». Manuscrito no publicado, Berkeley, CA.
- _____. (1999b). «Overview of NAO submissions». Manuscrito no publicado, Berkeley, CA.

- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kim, Byung Kook (1987). *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. Tesis doctoral, Department of Political Science, Harvard University.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, University of Sheffield.
- Korzeniewicz, Roberto y Timothy Moran (1997). «World-Economic Trends in the Distribution of Income, 1965-1992». *American Journal of Sociology* 102(4), 1000-1039.
- Krueger, Anne O. (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nayyar, Deepak (1999). «Globalization and Development Strategies». Ensayo preparado para la *UNCTAD X High-Level Round Table*, Bangkok, febrero 2000.
- Noble, Gregory W. (1998). *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Quah, Jonathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52(3), 320-28.
- _____. (1984). The Public Policy Making Process in Singapore. *Asian Journal of Public Administration* 6, 108-126.
- _____. (1982). «The Public Bureaucracy and National Development in Singapore». En Khrisna K. Tummala (ed.). *Administrative Systems Abroad*. Washington DC: University Press of America.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (1999). «Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence». *NBER Paper 7081*, Washington DC, National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC, Institute for International Economics.
- Ruggie, John (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- _____. (1994). «At Home Abroad, Abroad at Home: International Stability and Domestic Stability in the New World Economy». *Millenium: Journal of International Studies* 24(3), 507-526.
- _____. (1982). «International Regimes, Transactions And Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order». *International Organization* 36(2), 195-231.
- Steinberg, Richard H. (1995). «Consensus Decision-Making at the GATT and WTO: Linkage and Law in a Neorealist Model of Institutions». *BRIE Working Paper* 72. Berkeley CA: University of California, Berkeley Roundtable on International Economy.

Stewart, Frances (1999). «Income Distribution and Development». Ensayo preparado para la *Unctad X High-level Round Table*, Bangkok, febrero 2000.

Strange, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.

Unctad (1997). «Income Inequality and Development. Trade and Development Report, 1997». *United Nations Publication* no. E.97. II.D.8, New York and Genève.

Wachtel, Howard (1998). «Labor's Stake in the WTO». *The American Prospect*. 37, 34-38.

Wade, Robert (1998). «The Asian Debt and Development Crisis of 1997: Causes and Consequences». *World Development* 26(8), 1535-1553.

_____ (1996a). «Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated». En Suzzane Berger y Ronald P. Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY: Cornell University Press.

_____ (1996b). «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance». *New Left Review* (mayo-junio), 217.

_____ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Wallach, Lori y Michelle Sforza (1999). *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington DC: Public Citizen.

Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading MA: Addison-Wesley.

Weber, Steven (1999). «Ethics, Actors, and Global Economic Architecture: What Is the Role of International Organizations?» Ensayo presentado en el seminario *Carnegie Council Workshop*, junio.

White, Harrison C. (1981). «Where Do Markets Come From?» *American Journal of Sociology* 87, 517-47.

Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Wolfe, Robert (1999). «The World Trade Organization». En *Trade Politics: Environments, Issues, Actors and Processes*. New York: Routledge.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

_____ (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 11

La reforma organizativa y la expansión de la voz del Sur en el Fondo Monetario Internacional

Peter Evans y Martha Finnemore

Con más de mil economistas profesionales seleccionados mediante concurso público, el personal y la administración del Fondo Monetario Internacional (FMI) constituyen una acumulación única de capital humano a nivel global. El Fondo debería ser una de las organizaciones mundiales líderes en la prestación de servicios públicos. Para los países en desarrollo, en los que el capital humano especializado es un bien escaso, el valor potencial de ese activo es especialmente grande. Sin embargo, en el Sur el alto conocimiento técnico del Fondo se ve menos como un activo y más como una fuente de control externo e indeseado que se usa para impulsar los intereses de las instituciones financieras privadas y de los países ricos. Tener que relacionarse con los economistas del Fondo es el precio que debe pagarse para mantener el acceso a los flujos financieros que controla el organismo, en lugar de verse como un medio para acceder a un bien público intangible fundamental.

Para el FMI, la percepción de que es una institución de propiedad de los países del Norte y controlada por ellos, que actúa como el «agente de la ley de la comunidad de acreedores» (Lissakers 1991, 201), es obviamente un problema no sólo para esa organización, sino también para los países miembros del Sur. Todo el mundo reconoce que cuando los países miembros se «apropian*» de los programas del Fondo, las posibilidades de éxito aumentan. La calidad de la información que la institución usa para la supervisión y el diseño de programas depende también del nivel de participación de los países miembros.

Hay dos formas mediante las cuales se puede incrementar el nivel de «apropiación» de los programas del FMI en el Sur. La primera y más sencilla sería expandir el grado de control formal de la región en la estructura del proceso de decisión del Fondo, realineando los votos para que reflejen la realidad de que los países en vías de desarrollo son sus principales clientes y la mayor fuente de sus ingresos operacionales. Esta ruta es

* La noción de «apropiación» que utiliza el FMI y el Banco Mundial se refiere a la necesidad de que las personas a las que van dirigidas sus programas y créditos asuman estos últimos como algo propio, como algo deseable por ellos, y no como imposiciones de entes extraños. (N. del T.)

conceptualmente simple, pero políticamente difícil, y tal vez imposible, sin cambios fundamentales en la realidad subyacente, es decir, en el poder económico y político desproporcionado que tiene el Norte. Una forma más sutil y también más factible políticamente sería incrementar la «voz»¹ del Sur en el Fondo: aumentar el grado en el cual las perspectivas que derivan de la experiencia y los intereses de los países miembros del Sur se incorporan a la investigación, la formulación de políticas y el proceso de decisión dentro del FMI.

Tener más voz es menos dramático que cambiar el sistema de votación, pero no menos importante. Una voz efectiva, para nuestros propósitos, tiene dos componentes: tener la oportunidad de formular ideas claras e informadas, y también la oportunidad de impulsarlas dentro de una institución. Tener más votos es una victoria vacía sin un conjunto de propuestas políticas bien desarrolladas que puedan, a su vez, ser efectivamente impulsadas dentro de la estructura organizativa necesaria para el cumplimiento efectivo de las políticas. El poder de los votos es innegable y son los votos los que triunfan en el caso de intereses abiertamente enfrentados. Sin embargo, el curso de la política y los programas del FMI dependen tan a menudo de la influencia de las preconcepciones y de las ideas que hacen que las propuestas sean persuasivas, como de la imposición abierta de ciertos intereses. Tener voz es algo importante y, sin negar en absoluto la importancia de los votos, en estas páginas nos ocuparemos de esa voz.

Hay dos características de la estructura del Fondo que son particularmente importantes e influyen la capacidad que el Sur pueda tener de presentar sus ideas. Un hito en el establecimiento de las políticas del Fondo es el valor que se le da al consenso, tanto entre su personal burocrático como en su Directorio Ejecutivo. El grado en que las políticas del FMI se validan mediante el consenso, especialmente entre los directores ejecutivos, incrementa la importancia de tener una voz efectiva, puesto que la presencia de una oposición considerable a las políticas adoptadas cercena la pretensión de que existió consenso. También existen oportunidades de tener voz gracias al personal del Fondo. Sabemos que en cualquier gran organización burocrática, los incentivos, las orientaciones y los fines del personal explican una parte importante de la variación en la dirección y el desempeño organizativos. Ello es especialmente cierto cuando las actividades del personal dependen de expertos altamente especializados, y cuando los fines y resultados de la organización son complejos y difíciles de evaluar. Reconocer las lecciones que nos da la teoría organizativa nos permite concluir con firmeza que la manera en la que el personal se recluta, forma, organiza y remunera debe ser un elemento determinante básico de cómo

¹ Sobre la noción de «voz,» véase Hirschman (1970).

el Fondo define y ejecuta su mandato. Por tanto, el fundamento de una voz efectiva debe partir del reclutamiento, las experiencias y las trayectorias profesionales del personal del Fondo.

En resumen, la pregunta que plantea este capítulo es: ¿qué tipo de reformas organizativas podrían aumentar la voz que tienen los países miembros en vías de desarrollo dentro del Fondo? Contestaremos la pregunta al final proponiendo varias reformas organizativas específicas. Sin embargo, antes de eso desarrollaremos dos ideas preliminares. La primera es que la naturaleza cambiante del Fondo en el contexto político global actual hace que la receptividad a los intereses y las perspectivas de los países en desarrollo sea casi una necesidad. La segunda es que las reformas organizativas importantes son factibles a pesar de la *realpolitik** que inspira el gobierno del Fondo, y de las restricciones técnicas dentro de las cuales sus políticas y programas deben operar.

EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL FONDO

Según crecen la magnitud, la velocidad y la volatilidad de los flujos financieros globales, y declina la capacidad de las autoridades públicas nacionales para administrar esos flujos, la intervención del FMI se ha hecho más crucial. Aunque las instituciones financieras y otros agentes privados que considerados colectivamente constituyen «los mercados» dominan el sistema financiero internacional, el Fondo es un catalizador esencial de la acción colectiva necesaria para que el sistema siga funcionando.

Según ha ido evolucionando la economía global en los últimos cincuenta años, también ha evolucionado la función del Fondo. Los fines iniciales de incrementar la apertura a los movimientos de capital y del comercio global se han logrado en gran medida. Los retos actuales son diferentes y más difíciles. Por un lado, la tarea de crear una garantía institucional fiable contra la amenaza de la volatilidad y la crisis se ha hecho más compleja con el aumento de la velocidad y el volumen de los flujos. Más inmanejable aún es el hecho de que la apertura ha demostrado ser insuficiente para producir los tipos de transferencias reales de recursos entre el Norte y el Sur de las cuales dependen las soluciones a la pobreza suministradas por el mercado. La dificultad de responder efectivamente a estos nuevos retos hace que la legitimidad del Fondo sea más frágil.

Los problemas del Fondo proceden, en primer lugar, del fracaso de la globalización orientada hacia el mercado en proporcionar un crecimiento sostenido, disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar de la mayoría de

* Véase nota del traductor p. 249.

los ciudadanos del mundo que viven en el Sur. El crecimiento ha sido desequilibrado. La desigualdad ha aumentado. Aun cuando se ha conseguido aumentar los ingresos económicos, a menudo ese incremento ha ido acompañado de una pérdida de bienestar a causa de la erosión de los bienes culturales y sociales colectivos. El descontento con los resultados de la globalización es evidente, pero es difícil que la sociedad pueda exigir responsabilidad por la configuración del proceso de globalización a los actores privados fundamentalmente responsables. Los «mercados» no responden, ni frente a los ciudadanos, ni frente a comisiones parlamentarias. En consecuencia, el resentimiento generado por la globalización se dirige hacia las instituciones públicas encargadas de intentar disminuir los efectos negativos de aquélla, y el Fondo es uno de los objetivos principales.

Irónicamente, aunque los ciudadanos enojados que se manifiestan enérgicamente durante las reuniones del Fondo son la amenaza más visible, son otras personas críticas, con un punto de vista diferente, las que tienen mayores posibilidades de reducir la capacidad de la institución para seguir haciendo lo que hace. Para aquellos convencidos de que la solución a los problemas de globalización es simplemente una supremacía más profunda de las fuerzas del mercado, el Fondo es superfluo, cuando no un impedimento. La Comisión Meltzer, con su obsesión con el Fondo como un peligro moral, es un buen ejemplo. Desde el punto de vista del FMI, la cuestión es cómo podría generarse una base política suficiente para prevenir que acabe paralizado entre los gritos gemelos de «¡Desfondemos el Fondo!» y «¡Dejemos que los mercados actúen!» Proporcionar un servicio más efectivo a los miembros pertenecientes a los países en desarrollo debe ser un elemento fundamental en la construcción de una base política más amplia.

Mientras que el contexto global actual hace más vulnerable políticamente al Fondo, también incrementa la importancia de las ideas y del saber experto en su actividad. La capacidad del Fondo para actuar como un catalizador de la acción colectiva, y su potencial para diseminar y legitimar ideas e información sobre la economía global y sobre las economías nacionales individuales, se hacen más importantes a medida que declina su fuerza financiera en comparación con la de los mercados privados².

Una característica fundamental de las ideas del Fondo sobre cómo ayudar a sus miembros a responder frente al cambio global ha sido la

² Naturalmente, incluso en los primeros años de operación, la interpretación que hizo el Fondo de la noción de «enfoque de la absorción» para analizar los desequilibrios de la balanza de pagos tuvo un importante efecto a la hora de determinar a qué datos los banqueros centrales y los ministros de economía prestarían atención, y la manera en que interpretarían sus consecuencias; véase Finnemore (2000), Pollak (1997). Como lo expresa Finnemore (2000, 9), «el personal del Fondo hizo importantes contribuciones y “creó” conocimiento en los campos de la economía relevantes para su trabajo.» Véase también DeVries (1987) y James (1996). Las ideas del Fondo fueron tan importantes, sino más, que los préstamos que ofreció al Sur a la hora de conformar las políticas de esta región del mundo.

profundización de su contribución a las instituciones locales de los países miembros del Sur. En los años ochenta y noventa el Fondo, convencido de que resolver los problemas de la balanza de pagos y conseguir la estabilidad macroeconómica era imposible a menos que los deudores pudieran ser convencidos de reestructurar sus economías domésticas, y obligado también a asumir mayores riesgos a causa de la magnitud creciente del comercio mundial y de los flujos de capital, se vio forzado a realizar por ello préstamos cada vez mayores en proporción a la cuota de los países, comenzó a centrar su atención en el desarrollo de las «condicionalidades*» que los países miembros debían aceptar para que pudieran considerarse candidatos aceptables para un crédito. Las condicionalidades se veían también como un servicio a los acreedores del sector privado, puesto que su aceptación daba a los Gobiernos un medio para «mostrar la previsibilidad de sus políticas» (Kapur 2000, 5). En los noventa, las condicionalidades relativas a la gobernabilidad se pusieron de moda, y se comenzó a prestar cada vez más atención a las cuestiones institucionales, incluso superior a la que se prestaba a las variables controlables mediante los parámetros económicos tradicionales.

La expansión de las condicionalidades es, en muchos sentidos, una lógica producto del desigual éxito de los programas del Fondo³. Para comenzar, la suposición subyacente a las políticas anteriores a 1980 de que el desempeño económico podía separarse de la red continua de relaciones institucionales que lo determinaba fue sólo una ficción conveniente. A medida que se hizo más obvio cuán difícil era cambiar un conjunto específico y restringido de parámetros sin modificar las partes circundantes de esa red continua, la tentación de ampliar el alcance de las condicionalidades se hizo irresistible. Es una dirección difícil de invertir. Aunque el nuevo director gerente del Fondo desearía cambiar la inercia del proceso hacia una dirección con «condicionalidades de menor alcance» (FMI 200b, 322), hay demasiados aspectos de la economía doméstica y de su administración que son críticos para el fin esencial que tiene la institución de conseguir la estabilidad macroeconómica, y ello no permite que regrese al mundo más sencillo de sus prácticas financieras anteriores⁴.

Junto con el cambio hacia un grupo más extenso de condicionalidades, el Fondo ha intensificado su énfasis en las cuestiones de pobreza y des-

* Véase nota del traductor p. 280.

³ Véase Killick (1995).

⁴ Véase, por ejemplo, la respuesta del Fondo a la evaluación externa sobre su trabajo de supervisión que recomendó que se enfocara «únicamente en las principales áreas de las política de los tipos de cambio y de las políticas económicas macroeconómicas directamente asociadas.» A juicio del Fondo, esa opinión «era contraria a las demandas de los miembros del FMI y de la comunidad internacional a favor de un mayor énfasis entre las interacciones entre macroeconomía y políticas estructurales y sociales» (FMI 2000a, 29).

igualdad a través de las iniciativas para los «países pobres muy endeudados» (PPME) y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)*. Al igual que las condicionalidades, ello ha obligado al Fondo a involucrarse más intensamente en la vida institucional de los países que piden los préstamos. La presidencia de las reuniones anuales del Fondo en el año 2000 abrió la reunión subrayando dos cuestiones análogas: «La gran tragedia económica de nuestro tiempo es la pobreza... Las desigualdades crecientes suponen el mayor riesgo para el futuro de la economía global.» El nuevo director gerente subrayó ese aspecto al declarar: «Los países miembros quieren que el FMI permanezca fuertemente comprometido con sus países miembros más pobres.» La posición de las directivas sobre la importancia del compromiso del Fondo con las cuestiones relativas a la pobreza es completamente consistente con la posición del G-7⁵ expresada durante su cumbre de julio de 2000 celebrada en Japón (donde se acordó que la responsabilidad del FMI por la estabilidad macroeconómica era «una herramienta esencial para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza»), y con el informe que los ministros de economía del G-7 presentaron allí (y en el que se declara que el FMI tiene una misión crítica que desempeñar en apoyo de la estabilidad económica de los países más pobres, a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza)⁵.

Tanto las condicionalidades como la responsabilidad por la reducción de la pobreza acrecientan la importancia de conocer y de tener experiencia «sobre el terreno» acerca de las instituciones de los países miembros en los cuales el Fondo desarrolla sus programas. De hecho, incluso los análisis macroeconómicos que abordan la estabilidad financiera requieren ese conocimiento institucional. La preocupación por la capacidad de asumir «compromisos creíbles» como un elemento fundamental para construir relaciones sólidas con la comunidad financiera internacional es un ejemplo de ello. Sólo instituciones sólidas pueden asumir compromisos creíbles. Los compromisos de un banco central concreto, que formalmente sea independiente, pero cuya organización sea débil, pueden ser menos creíbles en la práctica

* Para mayores detalles, véase el sitio de la Global Development Network, <http://www.gdnet.org> (N. del T.)

* El G-7 agrupaba a los siete países industrializados con mayor producción económica: Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Japón. En 1997, Rusia quedó formalmente integrada en el grupo, con lo que hoy en día se debe hablar más bien de G-8, aunque Rusia tenga un PIB comparativamente pequeño en relación con los otros miembros. Estos ocho países producen conjuntamente el 65 por ciento del producto bruto mundial. (N. del T.)

⁵ Para una discusión más completa, véase Mohammed (2001). Obviamente, la reducción de la pobreza es todavía más esencial en la actividad del Banco Mundial, pero la opinión, popular en algunos círculos políticos de que hay una «división del trabajo» entre el Fondo y el Banco, por la cual se dispensa al Fondo de preocuparse directamente por la reducción de la pobreza, no es apoyada ni por los pronunciamientos de la dirección del Fondo acerca de sus políticas, ni por su más poderoso miembro, ni por un examen de las prácticas reales del organismo.

que los de otro banco central que de manera formal no sea independiente, pero que sí sea organizativamente fuerte. El examen superficial de los dos casos no es probable que baste para evaluar las diferencias entre los dos.

La necesidad de recurrir al uso del conocimiento local en los programas y las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza es igualmente defendible. Asegurarse de que las políticas macroeconomías son consistentes con la reducción de la pobreza es una tarea que depende sustancialmente del conocimiento detallado del funcionamiento de las instituciones locales. Para permitir que el personal del Fondo desempeñe el mismo tipo de trabajo innovador para el cumplimiento de las condicionalidades y de la reducción de la pobreza que ha tenido en el diagnóstico de los flujos macroeconómicos se requiere una diversificación de su capital humano y epistemológico.

Los intentos por cambiar el sentido de la actividad del Fondo y los contenidos de sus políticas y programas deben reconocer las diversas relaciones de aquel con los distintos grupos de países miembros. Hoy en día, la base política del Fondo, con sus 184 miembros, la gran mayoría de los cuales son naciones pobres del Sur, es enormemente diferente de la base política que constituían sus 29 miembros originales, la mayoría de ellos países industrializados del Norte. El objetivo de proteger el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods entre los países industrializados del Norte ya no existe, y los programas importantes en el Norte desaparecieron hace un cuarto de siglo.

El Norte y el Sur se aproximan hoy al Fondo desde perspectivas esencialmente distintas. Desde el punto de vista de los «acreedores estructurales» del Norte, los términos de los programas de préstamo del Fondo son reglas que deben imponerse a los demás (Kapur 2000). Mientras que el Norte se beneficiaría de la disminución de la tensión global que resultaría de un mejor desempeño económico en el Sur, los intereses que se imponen de manera más inmediata sobre los actores reguladores en el Norte son los de las instituciones financieras privadas y las corporaciones transnacionales, que reconocen las naciones industriales como su hogar. Estos actores privados tienen tres clases de intereses. Primero, quieren asegurarse de que no se les excluye de las oportunidades potencialmente rentables de hacer negocios en el Sur. Segundo, están ansiosos por minimizar los riesgos que puedan producir las administraciones económicas incompetentes en las frágiles economías de esta región. Por último, les gustaría tener instituciones económicas en el Sur que reflejaran, hasta donde fuera posible, aquellas con las que están familiarizados en el Norte.

El Sur, naturalmente, está interesado en atraer los capitales del Norte y difícilmente puede ignorar los intereses de estos inversores, pero las actividades del Fondo aparecen bajo una luz distinta. Si los acreedores y

los deudores nunca ven las leyes de insolvencia desde el mismo punto, tampoco puede esperarse que los países en vías de desarrollo y los industrializados vean el papel del Fondo desde la misma óptica. La visión del Sur del papel ideal de este organismo destacaría el suministro de información y de consejos técnicos para permitir que los administradores públicos locales tuvieran una autonomía significativa en el momento de decidir cómo usarlos para transformar sus prácticas e instituciones locales. De la misma forma, los «servicios»* del Fondo estarían dirigidos fundamentalmente a los países miembros, en vez a los prestamistas privados: proporcionarían financiación cuando el sector privado no estuviera dispuesto a realizar préstamos, y protegerían a las naciones pobres contra los ataques especulativos sobre el valor de su moneda y contra las destructivas «adquisiciones masivas de activos» de las que se benefician los acreedores durante las crisis de liquidez.

También es probable que las políticas específicas del Fondo provoquen respuestas diferentes entre los solicitantes de préstamos del Sur y los acreedores estructurales del Norte. Por ejemplo, en los años noventa los administradores públicos en el Sur no se oponían necesariamente a la apertura de sus mercados de capital, pero es probable que vieran los esfuerzos del Fondo por imponer «soluciones expeditas» (por ejemplo, tipos de cambio fijos con respecto a una moneda fuerte, como el dólar estadounidense, o tipos de cambio totalmente flexibles) como indeseadas y limitantes de su flexibilidad para el establecimiento de políticas económicas. Los países del Sur tenían enormes sospechas de que un elemento importante en el origen de las crisis financieras del sistema en su conjunto era la ausencia de coordinación macroeconómica entre las principales economías industriales y que, por tanto, esa debería ser una cuestión de interés considerable para el Fondo. Desde el punto de vista del Norte, una atención mayor a esa cuestión, aun siquiera en el nivel de las manifestaciones teóricas, constituía una intromisión indeseable en sus procesos políticos.

Como bases políticas del Fondo, el Norte y el Sur, y especialmente este último, son muy poco homogéneos. No importa cuán estrictamente definamos los límites (G-10, G-7, G-3)⁶ existen todavía diferencias importantes en ideología e intereses en relación con las políticas específicas del Fondo entre los países del Norte. Estas diferencias son importantes en cualquier análisis sobre las posibilidades de innovación de las políticas de la institución, pero desde la perspectiva de las respuestas del Fondo a los retos de la globalización, las diferencias dentro del propio Sur son todavía más importantes.

* Los distintos instrumentos de crédito del Fondo se denominan «servicios financieros», o más brevemente, «servicios». (N. del T.)

⁶ Véanse las notas a las tablas infra para ver qué países componen cada uno de estos grupos.

Al pensar sobre el Sur y el Fondo, tiene sentido dividir al primero en «países con mercados emergentes» (PMER) y «el resto.» Los más tenidos en cuenta en los cálculos del Fondo (y también en los de los actores financieros privados) son los PMER. La cualidad básica para ser considerado un «mercado emergente» es tener suficiente acceso a los mercados de capital internacionales, es decir, que los flujos privados de capital constituyan una solución potencial creíble a los problemas de desarrollo locales. Dependiendo de dónde se trace la línea, alrededor de una docena de países en vías de desarrollo y un número más pequeño de países transicionales de Europa calificarían dentro de ese grupo. En el otro extremo del espectro tendríamos a los 35 PPME (IMF 2000a, 50), cuyos problemas institucionales y su pobreza los dejan sin la perspectiva de acceso al capital privado, excepto por las inversiones tradicionales en actividades extractivas dispersas, que no es probable que produzcan un crecimiento transformador. Ello deja al mayor grupo diferenciado de países miembros del Fondo, tal vez sesenta u ochenta en total, en una situación en la que pueden ser tratados como potenciales PMER o como países potencialmente parte de los PPME, dependiendo del optimismo del observador. Antes de reflexionar más sobre la relación del Sur como base política del Fondo, merece la pena considerar la situación de cada uno de estos grupos en orden.

Los países del Sur en vías de desarrollo con mercados emergentes incluirían la mayoría de los países de ingreso medio de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, México, Chile y Venezuela, junto con los «Tigres» de Asia del Este y los principales países de Asia del Sudeste (Corea, Singapur, Malasia, Filipinas y Tailandia), y tal vez Sudáfrica.

Aunque la pobreza y la desigualdad son todavía cuestiones fundamentales en estos países, las entradas de flujos de capital privado se ven como un elemento central para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, puesto que este pequeño grupo de mercados emergentes absorbe la enorme masa de inversiones del Norte en el Sur, estos países son vulnerables al comportamiento volátil de los inversores internacionales y, por tanto, están muy preocupados con las políticas del Fondo dirigidas a mantener la confianza de éstos (por ejemplo, las nuevas Líneas de Crédito Contingente)*. Los países con mercados emergentes son esenciales para la definición de las estrategias en el Sur del Fondo y, simultáneamente, como fuente de tensión dentro de las políticas de la institución. Además, puesto que los países con mercados emergentes son las principales fuentes de oportunidades de negocio y de riesgo para el capital del Norte invertido en el Sur, estos países también son los que definen, desde el punto de vista de «los mercados,» los problemas entre las dos regiones del mundo.

* Este servicio financiero del Banco desapareció en el año 2003. Su propósito había sido proteger a los países en vías de desarrollo con economías sólidas de los impactos de las crisis financieras globales. (N. del T.)

Aquellos a los que les gustaría que el Fondo se concentrara en las preocupaciones financieras globales argumentan que la mejor respuesta frente a la falta de desarrollo es incorporarse a los mercados de capital internacional, y que todos los países del Sur, hasta los más pobres, son mercados emergentes en potencia. Las bases empíricas de esa propuesta son pobres. A pesar del enorme incremento de flujos netos de capital privado hacia el Sur durante los años noventa (antes de la crisis asiática), los flujos a los PPME fueron diminutos y poco regulares. En 1998, Chile (un país con un mercado emergente de sólo 15 millones de habitantes) absorbió más flujos netos de capital privado que todos los PPME combinados. Ciertamente, los flujos totales a los PPME han crecido, pero individualmente éstos han oscilado entre flujos netos de capital positivos y negativos, con pocas expectativas de que esos flujos resuelvan sus problemas de pobreza en un futuro cercano.

Los 35 países de los PPME y los 45 miembros elegibles para SCLP no comprendidos entre los PPME están íntimamente implicados con el Fondo, pero de una manera muy diferente a como lo están los países con mercados emergentes. Con la excepción de China y la India, cuyo gigantesco tamaño compensa más que de sobra sus bajos ingresos, tener negocios con las entidades financiadoras privadas es más una aspiración que un problema para los países del SCLP. Sus intenciones serían conseguir garantizar el alivio de la deuda y abrir líneas de crédito mayores para salud básica, educación y proyectos de infraestructura, y para ellos separar los proyectos destinados a la «estabilidad macroeconómica» de aquellos cuyo fin es la «reducción de la pobreza» es más un ejercicio teórico que una distinción práctica. En cuanto a la probabilidad de que los flujos de capital solucionen sus problemas, el resto del Sur se parece más a los países del SCLP que a los países con mercados emergentes. Mientras que unos pocos países que califican para el SCLP (por ejemplo, Colombia e Indonesia) han atraído flujos de capital en un nivel similar al de los países con mercados emergentes, un cambio de fortuna política podría fácilmente devolverlos a toda velocidad al pelotón de los regulares.

No es sorprendente que al analizar la relación cambiante del Fondo con sus distintas bases políticas se obtengan conclusiones similares a las que se llegan al analizar los cambios en su actividad. Ambos grupos de cambios reflejan una voz mayor del Sur y la diversificación del portafolio intelectual del Fondo hacia sistemas que aprovechen más efectivamente la experiencia que se tiene del desarrollo en esta región. Si no hay una contribución más sustantiva del Sur, los programas del Fondo se verán perjudicados por el débil sentido de apropiación que generan ahora, y tendrán un diseño y cumplimiento subóptimo. Ello deja abierta la cuestión de si las reformas organizativas que lograrían ese fin son posibles, teniendo en cuenta las realidades políticas de la gobernabilidad en el Fondo y el fuerte peso que se da a la legitimación de sus políticas que haga la teoría

macroeconómica. Estudiaremos primero las cuestiones de gobernabilidad, después el papel de la teoría y los métodos, y, finalmente, la intersección de ambos. Defenderemos que, incluso combinadas, estas cuestiones no impiden reformas organizativas importantes.

EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

Formalmente, el Fondo es una democracia basada en una distribución desigual de la propiedad, lo que a su vez determina que los votos dependan de las contribuciones históricas al capital de la institución, en lugar de seguir el modelo westfaliano* de «una nación, un voto.» En la práctica, el Fondo es a un tiempo más y menos democrático de lo que parece, según se destaquen unas u otras características del proceso de decisión. Como en cualquier organización (o política pública), en la adopción de decisiones los canales de influencia son tan importantes como las estructuras formales. Algunos de estos canales incrementan el grado de democracia en el Fondo; otros la rebajan.

Puesto que las decisiones más importantes del Fondo requieren una mayoría cualificada del 85%, y la cuota histórica de Estados Unidos otorga a este país un 17,29% de los votos, la democracia plena es imposible desde el comienzo. Hasta en las decisiones menos importantes, en las cuales una mayoría simple es suficiente, los diez países industrializados que forman el G-10 tienen el 52% de los votos y pueden, por tanto, superar en las votaciones al resto de los otros 174 países. En contraste, todos los países que cualifican para recibir préstamos del SCLP tienen combinadamente sólo el 10% de los votos. En el improbable caso de que todos actuaran como un bloque unificado, no serían capaces de parar ni siquiera las modificaciones básicas al Acuerdo Constitutivo del Fondo, que requieren una mayoría cualificada del 85%, por lo que no se requeriría de su 10% para ser aprobados. En pocas palabras, el poder de voto se estructura de tal forma que el Fondo es incapaz de aprobar cualquier decisión que los países industrializados sientan que contradice sus intereses nacionales o los intereses de los actores privados que tienen su domicilio en sus territorios.

Tabla 1. Distribución de votos en el Fondo por grupos de países

Grupos de países	Porcentaje de votos
Estados Unidos	17,29
G-5 (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido)	39,57
G-7 (G-5 + Italia, Canadá)	45,84
G-10 (G-7, Holanda, Bélgica, Suecia)	51,53

* Véase nota del traductor p. 249

Grupos de países	Porcentaje de votos
«El Norte» (1)	61,45
Países con mercados emergentes (2)	9,00
PPME (3)	2,29
Países SCLP no PPME (4)	3,67
China e India	4,14
El resto del Sur (5)	11,22
«El Sur»	30,32 (6)
Países transicionales y otros (7)	8,23

1. «El Norte» incluye 24 países industrializados: el G-10 más el resto de los miembros de la OECD (Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suiza, Turquía), a excepción de México y Corea (que se incluyen en los «países con mercados emergentes») y los países transicionales (República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca).
2. Incluye Argentina, Brasil, Chile, Corea, Malasia, México, Filipinas, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Los países transicionales con mercados emergentes, es decir, República Checa, Hungría, Polonia, República Eslovaca se incluyen en la categoría «países transicionales y otros.»
3. Véase 2000 *Annual Report*, p. 50, Tabla 5.1.
4. Véase 2000 *Annual Report*, p. 58, Tabla 5.3, excluyendo a China y la India. Incluye, entre otros, a Pakistán y Nigeria.
5. Incluye, entre otros, Colombia, Indonesia, Irán, Irak, Marruecos, Arabia Saudita, Costa Rica y Uruguay.
6. Una medida alternativa del poder de voto del Sur es agregar los votos de los directores ejecutivos del «G-11,» es decir, los de todos aquellos países cuya base política son principalmente países del Sur. Con ello se obtiene el 31,9% de los votos, pero se requiere la colaboración de España y Australia, que también están representados por los directivos ejecutivos del G-11.
7. Se incluye a Rusia, República Checa, Hungría, Polonia, etc., y también Israel.

En relación con los estándares usuales de la democracia, el Sur está plenamente justificado cuando se queja del «déficit democrático» en el gobierno del Fondo. No obstante, el Sur no carece totalmente de poder. Si la mayoría de los países del Sur comparten una posición, pueden bloquear las propuestas que requieren una mayoría del 85%. Si los directores ejecutivos del G-11, cuyas bases políticas se encuentran en el Sur, trabajan al unísono, pueden bloquear las propuestas que exigen una mayoría del 70%, especialmente si pueden encontrar aliados entre los países industrializados más pequeños. El desarrollo de este tipo de perspectiva claramente compartida de los fines comunes, que harían esa acción unificada posible, es un proyecto importante. Si se pudiera hacer, el poder del Sur, medido incluso formalmente por su poder de voto, sería entonces considerable.

El proceso de toma de decisiones en el Fondo también genera posibilidades para la participación del Sur que no son evidentes en la distribución

formal del poder de voto. A diferencia de la Junta de Gobernadores, que se coloca en el ápice del organigrama en el proceso de toma de decisiones, pero que sólo se reúne una vez al año, el Directorio Ejecutivo es el órgano de gobierno realmente operativo. Los 24 directores ejecutivos (DE) que componen el Directorio se reúnen regularmente (149 veces en 1999; 104 veces en 2005), adoptan decisiones acerca de los programas que afectan a países concretos y también de política general. Aunque ocasionalmente se vota, la mayoría de las decisiones del Directorio Ejecutivo se toman por consenso. La redacción de las minutas formales de la discusión durante las reuniones del Directorio Ejecutivo hace difícil que se pueda defender la existencia de un consenso cuando se oponen muchos de los DE. Puesto que hay once DE que representan a los países del Sur, ello significa que sus miembros tienen una voz considerable en el órgano decisorio más importante del Fondo. La voz que tienen no compensa el déficit democrático en términos de votos (recordemos que los votos reflejan los derechos de crédito dentro del Fondo), pero le da al Sur una oportunidad para influenciar las políticas y los programas de la institución. Las ideas que permitan que los DE de los países en vías de desarrollo usen esta oportunidad de manera más efectiva son fundamentales en cualquier programa de reforma.

Ahora bien, las posibilidades de tener voz dentro del Fondo se encuentran compensadas por patrones de influencia informal por fuera del mismo, que producen concentraciones de poder incluso más desiguales que la estructura de voto formal. Para comenzar, existe el acuerdo informal de que el director gerente será de un miembro europeo del G-5, aunque al menos esa es una forma transparente de control informal, puesto que en los países solicitantes de crédito con los cuales negocia el Fondo, también existen formas menos transparentes de influencia que son más corrosivas para el «buen gobierno» y el control público de su actividad. La más destacable de todas ellas es la que podríamos llamar el «efecto del Tesoro.»

En los últimos años, el Tesoro de Estados Unidos se ha destacado por transmitir sus preferencias directamente a los administradores y al personal del Fondo, en lugar de dejar que el DE estadounidense las plantee en las reuniones del Consejo Directivo. Si se combina con el cabildeo intenso que realiza Estados Unidos con los Gobiernos miembros, ambas cosas dan a las opiniones de Estados Unidos una relevancia que va incluso más allá de su porcentaje desproporcionado de derechos de voto. Esa influencia se hace particularmente ofensiva para otros Gobiernos miembros cuando se usa para convertir al Fondo en un instrumento de la política exterior estadounidense, contradiciéndose así las propias pretensiones, muy estimadas por la organización, de decidir sobre la base de análisis económicos objetivos. El apoyo financiero continuado a Rusia, a pesar de sus grandes incumplimientos no sólo de la condicionalidad, sino de las reglas básicas de suministro de información del Fondo, es el ejemplo más citado.

Precisamente porque es informal, el efecto del Tesoro es difícil de eliminar en ausencia de cambios en el equilibrio real de poder global que puedan disminuir la hegemonía de Estados Unidos. Podría, naturalmente, defenderse que ese cambio es posible de hecho, que la hegemonía de Estados Unidos y, por tanto, la importancia de su influencia informal, ha pasado ya su apogeo. La preocupación de Europa con la construcción de instituciones propias y el estancamiento de Japón, junto con el éxito económico pasajero de Estados Unidos, han derivado en una especie de «hiperhegemonía» estadounidense que probablemente se disipará. Todo esto es, naturalmente, pura especulación. El único consuelo inmediato para el Sur es que la influencia del Tesoro de Estados Unidos tiende a centrarse en un conjunto pequeño de países y asuntos, dejando que la gran parte de las decisiones del Fondo se resuelvan mediante procesos institucionales más transparentes.

La conclusión final en relación con la gobernabilidad del Fondo es que es improbable que las reglas formales cambien de manera significativa. Los países recientemente industrializados de Asia del Este pueden eventualmente tener éxito y conseguir que se les otorguen mayores cuotas en el Fondo —que merecen—, debido a la mayor importancia y el tamaño de sus economías, pero es probable que lo hagan a expensas de los europeos y no de los estadounidenses, dejando el poder de veto de Estados Unidos intacto. Incluso si hay una redistribución de las cuotas, el Sur seguirá siendo minoría en el total de votos. ¿Qué podría hacerse dentro de los parámetros de estas estructuras formales de gobierno? La respuesta, asombrosamente, es «bastante.» Una gran cantidad de las actividades que realiza el Fondo, tal vez la mayoría, se derivan más de un paradigma colectivamente asumido sobre cuál es la mejor manera de conseguir la estabilidad macroeconómica, el desarrollo y la reducción de la pobreza, y menos de los mandatos explícitos de sus «directores.» La estructura del Directorio Ejecutivo concede a los DE del Sur una oportunidad notable de debatir acerca de las características de este paradigma. Sin embargo, hacer que el paradigma incorpore mejor las experiencias y necesidades del Sur requiere una corriente fuerte de nuevas ideas e información. Al final, el problema de la gobernabilidad no puede separarse del problema de las ideas.

LOS PARADIGMAS COMPARTIDOS, EL PERSONAL Y LA REFORMA ORGANIZATIVA

La reciente teoría de la organización nos proporciona varias ideas útiles sobre las posibilidades de reforma. El Fondo es una organización basada en el conocimiento. Distribuye los recursos materiales que posee, pero es la unión de esos recursos con el conocimiento detallado y el análisis «experto» lo que legitima la manera en la que el Fondo distribuye sus re-

cursos económicos y lo que da relevancia a su asesoramiento. Dentro de las organizaciones basadas en el conocimiento, las personas que lo poseen tienden a gozar de una autonomía importante. Las actividades diarias de los «operadores» del Fondo (su personal) no son fácilmente observadas por la dirección del mismo (y mucho menos por los «dirigentes» estatales), y la conexión entre las prácticas diarias y los resultados buscados sólo puede observarse tras un tiempo considerable, si acaso (Barzelay 2001, 134-144). En consecuencia, las creencias y actitudes del personal son de crucial importancia para determinar qué es lo que realmente hace el Fondo. Como en el caso del Banco Mundial⁷, la «cultura organizativa» es tan fundamental para los resultados como la política del poder.

El saber experto que posee el Fondo pertenece casi totalmente a la economía. De hecho, el Fondo puede ser único entre las principales instituciones internacionales por su homogeneidad profesional. El Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras organizaciones económicas utilizan un rango mucho más amplio de especialidades profesionales para hacer su trabajo. No sólo prácticamente todo el personal del Fondo está compuesto de economistas, sino que la mayoría son especialistas en macroeconomía y han sido formados en universidades estadounidenses o angloestadounidenses⁸.

La economía, como profesión, difiere del derecho o la medicina en que es una disciplina académica, más que una organización de la práctica. No hay el equivalente a los colegios de abogados o de médicos que certifiquen que alguien puede «practicar» la economía que afecta a los pueblos (o los Gobiernos) del mundo. En consecuencia, la gran parte del acervo de obras académicas sobre teoría de la organización, que se ocupan de la competencia por los monopolios estatales sobre ciertos tipos de actividades desarrolladas por profesionales, explica poco acerca de los economistas del Fondo. Sin embargo, lo que *sí comparten* los economistas de la organización con los practicantes del derecho y la medicina, y con efectos similares, es el dominio de un cuerpo abstracto y complejo de conocimiento que se aplica a casos particulares (Abbott 1988; Brint 1994; Larson 1977; MacDonald 1995).

El saber experto tiene varios efectos bien documentados sobre aquellos que lo poseen y las organizaciones en las que habita. El primero es que este saber tiene inevitablemente un componente cultural y normativo. La formación profesional o especializada no transfiere simplemente conocimiento técnico «objetivo»; más bien, es un intento consciente por modelar las visiones del mundo y los valores de los practicantes. A los doctores se les forma explícitamente para que valoren la vida humana por encima de otros fines; los soldados reciben entrenamiento para que sacrifiquen la

⁷ Cfr. Miller-Adams (1999).

⁸ Véase Clark (1996); tabla 4 infra.

vida humana en pro de ciertos objetivos estratégicos. Lo análogo para los economistas sería que a ellos se les educa a fin de que valoren la eficiencia por encima de otros fines, mientras que otras profesiones reciben una educación que les inculca fuertemente los valores de la protección ecológica, el bienestar social o el conocimiento universal. Los valores y las normas de una profesión influyen en la determinación de los problemas sociales que esas profesiones reconocen que requieren solución, en los tipos de datos que se piensan relevantes para comprender esos problemas, y en el conjunto de soluciones que se perciben que están disponibles y son adecuadas (Haas 1989, DiMaggio y Powell 1983, MacDonald 1995)⁹.

El segundo de esos efectos es que cualquier sistema de conocimiento complejo y abstracto tiene puntos ciegos. De hecho, los crea. La teoría, por su naturaleza, es una abstracción de la realidad e ignora conscientemente algunas cosas para poder hacer más manejables otras. La información que un modelo económico no requiere o produce por sí mismo es una «externalidad» y se hace invisible en el análisis económico. Además, las cuestiones que no mencionan las técnicas intelectuales de la economía se ignoran. No son «problemas económicos» y, por ello, deben ser problemas para otros. Puede que las anteriores afirmaciones sean presupuestos intelectualmente razonables, pero para los expertos dentro de las grandes burocracias públicas pueden ser difíciles de sostener. Los administradores públicos que dirigen estas burocracias no pueden consolarse con decir «ese no es mi problema», ni deberían hacerlo. Por tanto, el mandato que se le da a los expertos, incluidos los economistas, es a menudo más amplio que el conocimiento que poseen. En el caso del Fondo, los mandatos más amplios han involucrado a los economistas en la creación de políticas para una variedad amplia de cuestiones sociales, medioambientales y militares inclusive, sobre las cuales el saber experto que posee la economía es escaso y que, comprensiblemente, hacen que el personal del Fondo se sienta incómodo. La falta de coincidencia entre su saber experto y sus funciones se refleja en la actitud del personal hacia ellas y en la manera en las que las desempeñan.

Una tercera característica del saber teórico experto, relacionada con las anteriores, es su tendencia a sobrevalorar la racionalidad abstracta en la creación de políticas públicas, a costa de lo que Brint llama la «racionalidad contextual» y el «pragmatismo contextual.» En muchas situaciones, el «conocimiento local,» que sería el conocimiento acerca de entornos o situaciones específicos, puede ser más valioso que los conceptos abstractos a la hora de resolver problemas de política pública (Brint 1994; también Lindbloom y Braybrooke 1963; Lindbloom y Cohen 1979; Lindbloom 1990).

⁹ Para una discusión más extensa sobre la perspectiva intelectual concreta (y las debilidades) de los economistas, véase McCloskey (1985; 1994).

Restaurar la estabilidad económica en un país como Malí es probable que dependa más de una comprensión cuidadosa de cómo funciona la economía informal o de cómo las estructuras sociales crean rigideces en el mercado de trabajo, que de las verdades universales que nos proporcionan los libros de macroeconomía. El fracaso en incorporar el conocimiento local ha demostrado obstaculizar los esfuerzos del Banco Mundial para el desarrollo (Ferguson 1990; Gran 1986; Escobar 1995). Existen todo tipo de razones para asumir que esa deficiencia influencia también los resultados del Fondo.

El conocimiento local es particularmente importante en el Fondo porque gran parte de su trabajo tiene lo que James Q. Wilson (1989) llamaría un carácter «artesanal». El trabajo artesanal tiende a estar basado en proyectos específicos, en los cuales cada producto es único, los procedimientos no son rutinarios, y el sistema de trabajo depende en un grado considerable de la experimentación y la intuición (Perrow 1967). La arquitectura, la construcción, la publicación de libros y la medicina tienen todos ellos fuertes componentes artesanales como actividades. También lo tiene el trabajo en el Fondo. La administración del sistema monetario global no es una actividad rutinaria en la cual se pueden poner sobre la mesa respuestas estandarizadas extraídas de principios abstractos. Cada economía nacional es única y los programas del FMI deben diseñarse para las particularidades de tiempo y lugar de cada caso. Diseñar programas exitosos requiere un conocimiento detallado de la economía nacional concreta que busca ayuda del Fondo, y del contexto social, institucional y político en el que tiene que desarrollarse el programa. El personal del Fondo así lo reconoce, y su uso de las misiones* para recoger información acerca de los países miembros individuales pretende suministrar parte de esa información contextualizada. Dar servicios a 184 miembros requiere una gran cantidad de conocimiento local. Sin embargo, el ritmo del trabajo del Fondo inevitablemente requiere alguna estandarización en las respuestas, ya sea simplemente para poder iniciar los programas en el momento oportuno. Equilibrar la necesidad de velocidad con la necesidad de conocimiento local sobre las complejidades de cada caso es una característica permanente del trabajo del Fondo.

Conseguir un balance adecuado entre los modelos analíticos generales y una recepción institucional del conocimiento local es más imperioso para los países del Sur. Estos son los países que requieren con mayor probabilidad los programas del FMI y son también los países donde el «conocimiento local» es más importante, porque sus entornos institucionales locales difieren agudamente de los que utilizan las presunciones macroeconómicas básicas. La necesidad de dar un mayor peso a la experiencia institucional

* El FMI y el Banco Mundial denominan «misiones» al envío temporal de funcionarios para ayudar a la puesta en marcha de sus programas, prestar asesoría o vigilar el cumplimiento de los acuerdos asumidos. Esas misiones oscilan en duración y en el número de personal que se utiliza. (N. del T).

específica de los países se incrementa por la advertencia del director gerente de que las «estrategias para la reducción de la pobreza deben estar regidas por las particularidades de los países, desarrolladas y vigiladas con amplia participación, y diseñadas para las circunstancias del país», de manera que «el público en general pueda apropiarse de las mismas» (FMI 2000a, 55). Un «déficit de conocimiento local» es, por tanto, más probable cuando se trata con el Sur, y también es más probable que dificulte los programas del Fondo en esa región.

Todas estas características del saber experto que se aplican durante el proceso de adopción de decisiones son evidentes dentro de la institución y proporcionan oportunidades de cambio. La creencia compartida en un paradigma es una de las fortalezas principales del Fondo como organización. Un conjunto integrado de propuestas teóricas y metodológicas permite que el personal, los administradores y los DE del Fondo basen sus recomendaciones sobre políticas económicas en un marco general que se comparte, además, por los profesionales de la economía de manera general. El paradigma compartido macroeconómico da al personal y a la administración del Fondo un lenguaje común y un enfoque compartido de los problemas concretos, a pesar del hecho de que sus empleados provienen de 127 países diferentes. Sin embargo, por definición, un paradigma prescriptivo general y detallado también restringe la gama de innovaciones que podrían surgir durante sus deliberaciones. Es muy difícil que el Fondo, como institución, pueda «pensar a partir de cero.» Cualquier propuesta para diversificar su portafolio intelectual con el propósito de incrementar la voz del Sur debe ponderar las ventajas que tiene un proceso de adopción de decisiones coherente y con capacidad para la acción colectiva, que procede de creencias compartidas, frente a las limitaciones en innovación que también se derivan de esos paradigmas estrechamente compartidos.

El argumento más sólido contra la diversificación del portafolio intelectual es simple: el paradigma actual proporciona la teoría y las técnicas más precisas disponibles para analizar la economía del mundo real. Se basa en unos cien años de progreso teórico acumulativo en la disciplina de la economía y ofrece las mejores predicciones posibles sobre los efectos de las políticas particulares que puedan adoptarse y, por tanto, es la mejor garantía para conseguir cualesquiera fines que los países miembros decidan que quieren lograr. Las mejoras son siempre posibles, pero deberían verse como refinamientos del paradigma existente, en lugar de como alternativas al mismo.

Este es un argumento que tiene un mérito obvio, pero que se sobreestima. Para comenzar, el grado en el cual las teorías económicas actuales producen soluciones únicas a las cuestiones sobre creación de políticas económicas no debería exagerarse. Dos ejemplos de la historia reciente del Fondo nos valdrán para ilustrar esa idea. Las convicciones firmes

de que la apertura plena de la cuentas de capital era necesaria para «reformular» los mercados financieros domésticos de los países en vías de desarrollo y permitirles asegurarse los beneficios derivados de los mercados de capital internacionales fueron presentadas a mediados de los años noventa como ideas provenientes de la sabiduría de la teoría económica. Tras la crisis asiática, parece obvio que una apertura más gradual de la cuentas de capital –contingente en relación con las mejoras a la capacidad reguladora doméstica discrecional– es más consistente con la teoría macroeconómica disponible. La diferencia de interpretación viene dictada, obviamente, por las lecciones de la experiencia, más que por cualquier revisión interna ocurrida dentro del paradigma. La privatización en Rusia y otras economías transicionales es también otro caso procedente. Cuando el Fondo inició sus políticas, estar a favor de la privatización parecía una consecuencia evidente que se sacaba de la más rudimentaria de las comparaciones entre la eficiencia relativa esperada de las empresas privadas y la de las empresas públicas. De manera retrospectiva, parece obvio que intercambiar un conjunto de monopolios públicos, parcialmente responsables en lo político frente a la sociedad, por otros monopolios privados no responsables, pero políticamente conectados, es probable que se traduzca en pérdidas de eficiencia y bienestar en lugar de en ganancias. Una vez más, la experiencia produjo una nueva comprensión de la conexión entre teorías y políticas públicas.

En la medida en que los programas y las políticas del Fondo se aventuran más allá de la estabilidad macroeconómica y se adentran en el campo de la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y la reforma de las instituciones económicas domésticas, el Fondo debe pasar por el terreno intelectualmente confuso que el Banco Mundial se ha visto obligado a atravesar. Determinadas relaciones entre teoría y política son más difíciles de justificar. Políticas aparentemente racionales y bien intencionadas pueden tener efectos perversos¹⁰. En estos campos de la política, la importancia del conocimiento local para comprender la dinámica institucional real y, por tanto, poder hacer predicciones precisas acerca de las consecuencias de los cambios institucionales, deviene crucial.

Aun sin adentrarse en el confuso territorio del cambio institucional y el desarrollo, cuando pensamos en políticas específicas se exagera el nivel en que la teoría puede usarse para argumentar que «no hay alternativa.» Un comentario reciente de Michael Mussa, director del Departamento de Estudios del Fondo, es un buen reflejo de lo que aquí decimos. Ante la pregunta sobre la debilidad reciente del euro contestó que la mitad de la

¹⁰ Véase, por ejemplo, Ferguson (1990).

depreciación del euro «era producto de la naturaleza ‘maniaco-depresiva’ del mercado» (FMI 2000b, 336). Si el comportamiento de uno de los mercados financieros más complejos y profundos en la historia del mundo sólo puede explicarse en términos de una psicología de bolsillo, ¿cuán probable es que el comportamiento de los funcionarios públicos y los empresarios locales en Botsuana, Bolivia o Nepal pueda predecirse sobre la base de proposiciones macroeconómicas extraídas de libros de texto?

El tema aquí no es defender el abandono del paradigma. Es defender un portafolio intelectual más diverso, que incorpore un mayor componente de conocimiento local sobre las prácticas institucionales del Sur, con el propósito de permitir en la práctica una aplicación más efectiva del paradigma existente. Cualquier propuesta favorable a la implantación de una diversificación intelectual semejante requiere, a su vez, pensar acerca del reclutamiento, la formación, las carreras profesionales y la organización del personal del Fondo.

Es difícil pensar en cualquier otro tipo de organización (con excepción del Banco, naturalmente) en la cual más de mil economistas profesionales trabajen en contacto, coordinadamente, sobre un conjunto compartido de cuestiones públicas. Además, el Fondo puede pagar salarios y ofrecer beneficios que, dejando a un lado los comentarios despectivos del antiguo economista jefe del Banco Mundial*, permiten el reclutamiento de un grupo de profesionales altamente cualificados¹¹. El valor del capital humano recogido en el Fondo es también potenciado por la integración inusual de investigación y trabajo aplicado que se promueve allí. En los entornos académicos, la aplicación de las políticas públicas se deja más a la voluntad de los individuos y es menos un empeño colectivo. Por otra parte, las presiones inmediatas con las que operan las agencias gubernamentales y las empresas privadas para ocuparse de tareas específicas aplicadas dejan poco tiempo para la investigación y la reflexión.

Finalmente, la posible contribución de los economistas del Fondo se ve potenciada por el hecho de que éste se encuentra en una posición inusualmente cómoda en términos de restricciones presupuestales en comparación con otras organizaciones públicas, nacionales o internacionales. A diferencia de los Gobiernos nacionales cuyos gastos supervisa, el tamaño

* Se está refiriendo a Joseph Stiglitz, que tras abandonar el cargo ha atacado fuertemente las políticas del Banco y la preparación de sus funcionarios. (N. del T.)

¹¹ Se ha argumentado que una competencia más intensa del sector privado hace ahora mucho más duro para el Fondo reclutar y retener a los mejores economistas y que, por tanto, las prioridades organizativas de éste deberían centrarse en contrarrestar esa amenaza. Las pérdidas por fuga al sector privado explican sólo una minoría de las renunciaciones, y parecen haber declinado sustancialmente desde 1998. Sin embargo, pruebas anecdóticas sugieren que podría haber un problema en relación con los economistas que poseen cierto tipo de habilidades y de conocimiento especializado.

del personal del Fondo, sus presupuestos administrativos y los salarios de su personal han continuado expandiéndose¹². El número de economistas se ha más que duplicado entre 1980 y 1999 (FMI 2000a, 98) y el salario del director gerente se ha incrementado más del 50% entre 1987 y 2000 (Clark 1996, 180; FMI 2000a, 97). Mientras que los funcionarios individuales trabajan bajo una presión considerable, en conjunto puede apreciarse una «relajación organizativa» en la institución¹³. El producto que se le exige para permitir la supervivencia de la organización no deja exhaustos los recursos humanos, fiscales y organizativos que el Fondo tiene a su disposición. El personal y la dirección tienen amplio margen para escoger entre opciones y experimentar.

Teniendo en cuenta la extraordinaria posición del Fondo como depósito de saber experto económico, es innegable el potencial que tiene para realizar contribuciones innovadoras al conocimiento económico y a la formulación de políticas públicas. De hecho, comenzando con los famosos modelos de Jacques Polar, al personal del Fondo se le pueden acreditar una variedad de ideas innovadoras. El alcance de la innovación se encuentra restringido, sin embargo, por lo que podría llamarse «monocultivo intelectual». La falta de diversidad intelectual se origina, primero, por el paradigma estrechamente compartido, ya discutido, pero luego se ve reforzado por el reclutamiento y los modelos de carrera dentro de la organización.

Es cierto que 127 de los 184 países miembros del Fondo están representados en su personal, pero también es cierto que Estados Unidos, los países industriales de habla inglesa y los países industrializados en general están fuertemente sobrerrepresentados, aun si se tiene en cuenta el argumento de que las proporciones dentro del personal deberían reflejar las cuotas de los países. Todavía más importante es que la tendencia hacia el monocultivo intelectual es más pronunciada en aquellas partes de la organización donde cabría esperarse que se hiciera la mayor contribución a la innovación y el cambio político: en la dirección y en los departamentos centrales para el diseño de políticas, como el de Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas. Los economistas del Sur representan menos de un tercio de los profesionales con el rango profesional más alto (A-15) y tienen una proporción similar entre los funcionarios directivos (B-1 a B-5) (Lahti 2000, 31). Entre los jefes de departamento (B-5), la proporción de jefes del Sur es alrededor del 20%, más baja que hace veinte años. En contraste, el 47% de los jefes de departamento proviene de países industrializados de habla inglesa. No hay tampoco ninguna tendencia hacia el reclutamiento de más economistas con orígenes en los

¹² Cfr. Clark (1996).

¹³ Véase Kapur (2000, 25).

países en vías de desarrollo. Como muestra la Tabla 2, la expansión de casi el 50% en el número total de economistas empleados en el Fondo en el curso de la última década (1990-1999) no se ha aprovechado como una oportunidad de incrementar la proporción de economistas nacidos en los países en vías de desarrollo. En vez de eso, han disminuido ligeramente. Así mismo, como muestra la Tabla 3, la proporción de economistas de los países en vías de desarrollo que se están reclutando es inferior que hace diez años, especialmente en el elitista Programa para Economistas (PE).

Tabla 2. Tendencias en los países de origen de los economistas del Fondo (1990-1999)*

	1990 (%)	1999 (%)
A-9 - A-15 (profesionales)	42 (220)	39 (321)
B-1 - B-5 (director)	30 (56)	33 (83)
Total	39 (276)	38 (404)

* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 8, 47.

Tabla 3. Tendencias en el reclutamiento de economistas del Fondo (1990-1999)*

	1990 (%)	1999 (%)	Total 90-99 (%)
Programa para economistas	52 (13)	35 (13)	42 (149)
Otros economistas	40 (12)	46 (28)	36 (193)
Total	45 (25)	42 (41)	38 (342)

* Porcentaje de origen en países en vías de desarrollo (número de economistas de los países en vías de desarrollo entre paréntesis)

Fuente: *Diversity Report*, 1999, Tabla 12, 51.

Aunque parecería haber buenas razones para aumentar la «diversidad de pasaportes» (es decir, la diversidad medida por el país de origen) entre el personal del Fondo, si nos centramos exclusivamente en ella no veríamos bien el problema. A pesar del porcentaje desproporcionadamente pequeño de personal perteneciente a países en vías de desarrollo (y de personal de países desarrollados no occidentales)¹⁴, la diversidad de los pasaportes es impresionante si se compara con las diferencias reales en el interior de los grupos de hombres y mujeres con doctorados en macroeconomía. El problema es que la diversidad de pasaportes nos lleva a sobrevalorar la diversidad del portafolio intelectual del Fondo.

¹⁴ Debería también observarse que, en relación con esta cuestión, Japón, en fuerte contraste con los países industriales de habla inglesa, está subrepresentado más que sobrerrepresentado. De hecho, Japón es el país miembro más subrepresentado en relación con su cuota, véase Lahti (2000, 23).

Si nos centramos en la diversidad de orígenes nacionales enmascaramos la homogeneidad en educación y perspectivas intelectuales. Clark (1996, 182) afirma que «un 90% de los recientemente contratados con títulos doctorales los han recibido en universidades de Estados Unidos y Canadá.» Datos actuales¹⁵ sugieren que el reclutamiento de doctores con educación europea es mayor que el sugerido por Clark, pero *no* hay contratados en el Programa para Economistas (PE) que provengan de fuera de los países industriales. Un miembro de selección de personal del Fondo explicaba que la tendencia a que los futuros economistas con talento del Sur vayan a Estados Unidos para completar su educación, en lugar de permanecer en sus países de origen, ha alcanzado un nivel que hace relativamente fácil conseguir la diversidad de pasaportes, aun si el reclutamiento se efectúa únicamente en las mejores universidades para estudios de posgrado de Estados Unidos. Cuando la habitual educación estadounidense se combina con los dos años del programa interno de socialización del Fondo, los economistas jóvenes de los países en vías de desarrollo que se encuentran en el PE es probable que acaben inmersos profundamente dentro del paradigma común, con independencia de su lugar de nacimiento. De nuevo, ello da al sistema fuertes ventajas que no pueden ignorarse, pero si uno de los objetivos es diversificar el portafolio intelectual del Fondo, se deben hallar estrategias que complementen la trayectoria normal del personal¹⁶.

Tabla 4. País de obtención del último título académico de los seleccionados para el Programa para Economistas en 1999

Región	País	Total de graduados en el PE
Europa	Dinamarca	1
	Francia	2
	Italia	1
	Alemania	6
	Suiza	1
	Reino Unido	7
Total para Europa		18

¹⁵ Véase Tabla 4.

¹⁶ Algunos defenderían que la contratación en un conjunto restringido de instituciones no es realmente el centro del problema de la diversidad intelectual. En su opinión, las prácticas de reclutamiento del Fondo seleccionarían un subconjunto excesivamente homogéneo entre los graduados de esas instituciones y ello, combinado con la intensidad de la socialización intelectual dentro del Fondo, produce un espectro de perspectivas que es mucho más reducido que el espectro de opiniones entre los economistas (profesores y estudiantes) de las instituciones en las cuales el Fondo realiza su selección de personal. Esta hipótesis es, naturalmente, muy pertinente para nuestro argumento general, pero no pudimos encontrar datos sistemáticos que la confirmaran o la refutaran.

América del Norte	Canadá	1
	Estados Unidos	18
Total para América del NorteNorte		19
Asia	————	0
África	————	0
Latinoamérica	————	0
Otros	————	0
Total		37

Fuente: FMI (2000)

Las realidades de la «fuga de cerebros» del Sur son tales que el reclutamiento de las mejores universidades del Norte puede ser, naturalmente, el mejor sistema para contratar a los «mejores y más brillantes» profesionales del Sur. Sin embargo, sigue sin desaparecer el problema de que una trayectoria profesional que comienza a temprana edad en el entorno académico del Norte, y que a continuación se sigue con una vida en Washington, salpicada por misiones «breves» en el Sur, no deja mucho espacio para adquirir la experiencia «de primera mano» con las complejidades operativas de las instituciones en el Sur. El químico y filósofo Michael Polanyi (1958, 53) ha defendido convincentemente que las ciencias naturales son «un arte que no puede especificarse en detalle y que no puede transmitirse [por lo tanto] mediante prescripciones.» Esto es todavía más cierto ciertamente para el arte del establecimiento de políticas públicas en los países en desarrollo. Una experiencia dilatada sobre el terreno debería ser un elemento esencial del portafolio intelectual de la institución. Como expresó un DE de un país en vías de desarrollo, el Fondo necesita más personas que hayan «trabajado en los túneles de la mina».

Expandir el número de economistas del Fondo con economistas que tengan experiencia práctica de primera mano en las instituciones de los países en vías de desarrollo es un modo de aumentar el grado en el cual el conocimiento local de las instituciones y los problemas específicos de estos países miembros puede tener una mayor relevancia para la creación de políticas y el desarrollo de las estrategias del Fondo. Otro modo podría ser un mayor uso de las instituciones y de los investigadores del Sur para realizar proyectos de consultoría para el Fondo o su subcontratación. Cualquier otro esfuerzo similar a favor de la diversificación intelectual debe partir de cambios organizativos. Las reformas organizativas y una voz más destacada del Sur van de la mano. El rango de reformas posibles es grande y, entre esas muchas posibilidades, sólo unas cuantas pueden considerarse en estas páginas. Con suerte, serán lo suficientemente estimulantes como para incentivar la propuesta de otras posibilidades alternativas.

ALGUNAS ESTRATEGIAS POSIBLES DE REFORMA ORGANIZATIVA

Hasta el momento hemos planteado en nuestro ensayo que el Fondo y sus países miembros podrían beneficiarse de un esfuerzo para completar su base de saber experto, cuyo sostén es el paradigma general dominante, con ideas derivadas del conocimiento local acerca del funcionamiento real de las instituciones políticas y económicas en el Sur, por un lado, y de la experiencia real dentro de esas instituciones, por otro. Pero las ideas y el saber experto no son incorpóreos. El saber experto, especialmente cuando se desarrolla como política pública y a través de programas, se encarna y se transmite gracias a individuos. Cualquier programa de innovación intelectual debe afectar al reclutamiento, a la asignación funcional y a la carrera profesional del personal, lo que es lo mismo que decir que debe afectar a la estructura del Fondo como organización burocrática.

La mayoría de los observadores estarían de acuerdo en que el Fondo es una organización bastante eficiente en sus propios términos. Los grandes cambios organizativos al estilo de los sufridos por el Banco Mundial no serían probablemente aconsejables. Ni tampoco reformas organizativas que amenazaran el carácter meritocrático que tienen actualmente el reclutamiento y las políticas de promoción profesional del Fondo. No obstante, el hecho de que goce de una tasa de crecimiento estable en términos de personal profesional deja espacio para maniobrar. Asumiendo que el Fondo continúe siendo capaz de sumar un promedio de treinta nuevos empleos profesionales a su personal al año, como ha hecho en el transcurso de los últimos veinte años, se pueden realizar cambios marginales en la asignación del personal sin poner en peligro los programas de trabajo existentes, ni amenazar los niveles actuales de eficiencia. Esos cambios tendrían un impacto significativo para estimular nuevas ideas y enfoques.

Aquí se ofrecen cinco posibilidades de reforma organizativa, todas ellas pensadas para aumentar la conexión del Fondo con los países en vías de desarrollo del Sur y hacerlo más útil para ellos. Esas reformas comprenderían: cambios complementarios en los procedimientos de reclutamiento y las carreras profesionales; reasignación de personal entre divisiones y oficinas de los DE; disminución del alto grado de concentración geográfica; contratar más profesionales con experiencia del Sur; y la ampliación de la búsqueda de consultores e investigadores externos en otras regiones del mundo. Ninguna de ellas exige una reestructuración importante, pero en conjunto cambiarían significativamente la relación organizativa del Fondo con las regiones en desarrollo.

Incrementar la voz de los DE de países desarrollados

Hemos defendido que el consenso en el proceso de adopción de decisiones del Directorio Ejecutivo es una de las características democráticas importantes de la gobernabilidad del Fondo, y que la posibilidad de tener voz en el Consejo compensa en cierto punto la distribución inequitativa de los votos. Aun así, la posibilidad de usar esa voz para expresar nuevas ideas requiere una inversión de tiempo y energía en el desarrollo y el fundamento de esas ideas. La crítica efectiva a las estructuras de pensamiento existentes depende de una inversión previa de tiempo y experiencia. En ese aspecto, la distribución actual de responsabilidades entre los directores ejecutivos (DE) concede a los DE del G-5 una ventaja abrumadora sobre aquéllos de los países en desarrollo.

Los DE del G-5 representan cada uno a un único país y no tienen qué preocuparse de ningún programa de supervisión del FMI o de negociar con la institución. Los informes anuales del Artículo IV son relativamente menos importantes para sus países y, por tanto, requieren menos atención. En pocas palabras, estos DE están libres para concentrar su atención en la configuración de las políticas del Fondo. Además, es probable que puedan contar con el apoyo de sus propios Gobiernos nacionales para que les ayuden a elaborar sus posiciones respecto a los temas en los que aquellos tienen un interés.

La posición de los DE del Sur es muy diferente. La situación en la que están los dos DE africanos, cada uno de los cuales representa a veinte países, es el caso más claro de sobrecarga. Tienen la tarea de representar a casi un cuarto (24%) de los miembros del Fondo, y en la mayoría de estos países, en cualquier momento del tiempo, se desarrollan programas de la institución, a menudo de varios tipos, o si no los tienen, los están negociando. Cada uno de estos dos DE representa diez o más PPME. Casi todos los países que representan son elegibles para los programas del SCLP, por lo que cada DE africano se ocupa de una variedad de programas del SCLP y, por tanto, al menos indirectamente, de la producción de documentos estratégicos para la reducción de la pobreza. Cada uno de ellos tiene también media docena o más de representados que están en mora con el Fondo o que tienen programas que se han desviado de sus objetivos y requieren una atención adicional. Los dos DE representan también a países que están recibiendo dinero del Fondo a través del programa de Asistencia de Emergencia para Etapas de Posguerra. Todos esos diversos programas del FMI implican un informe cuatrimestral, no sólo el informe anual que los países del G-5 tienen que presentar de conformidad con el Artículo IV. Ninguno de los otros representados en el Directorio genera esta clase de carga de trabajo para sus representantes. Para los DE africanos, intentar defen-

der los intereses inmediatos de sus representados es más que un trabajo de tiempo completo.

Las consideraciones políticas que están detrás de sus representados constituyen el problema. Los asientos en el Directorio Ejecutivo representan, en algunos casos, a un gran número de países miembros, y esos asientos deben rotar, al menos entre los países más importantes, de manera que no es probable que ningún DE, salvo los del G-5, esté el suficiente tiempo en el cargo como para «aprender el negocio» totalmente. Es más, los seis u ocho profesionales asignados a los DE tienen que representar a países distintos a los de sus países de origen. El DE no está en posición de construir un «equipo» con el que pueda llevar a cabo un proyecto en el que se desarrollen nuevas posiciones sobre políticas públicas, que reflejen los intereses generales de los países miembros a los que representan. De hecho, es difícil que encuentren el tiempo para examinar y revisar cuidadosamente los puntos de vista de las políticas públicas del Fondo.

Las responsabilidades crecientes de los DE africanos en el transcurso de los últimos diez a quince años les han dejado con lo que un DE llamaba una «tarea imposible.» Según éste, de continuar en la misma dirección de hoy, la voz de los DE africanos «se silenciaría efectivamente.» Un resultado semejante recortaría obviamente cualquier intento de expandir la voz del Sur, pero para evitar ese resultado se requiere de una atención seria a los aspectos organizativos. La solución obvia sería dividir en dos mitades los dos bloques africanos representados hoy en día y asignar otros dos DE africanos. No requeriría cambiar las cuotas en las votaciones. Si los países europeos más pequeños estuvieran dispuestos a consolidar los cinco asientos que poseen actualmente (sin reducir, obviamente, su número de votos) no implicaría siquiera aumentar el número total de DE. Aun si los cuatro DE africanos se repartieran el mismo número de votos entre ellos que los actuales dos, la voz de África se expandiría.

Si a pesar de la debilitadora carga de trabajo a la que se enfrentan los DE africanos, se sigue pensando que la reasignación de asientos en el Directorio es demasiado radical, la expansión del personal de apoyo sería una respuesta minimalista, pero al menos positiva. La desigual situación de los DE africanos en relación con los del G-5 recibe actualmente un reconocimiento simbólico mediante la asignación de uno o dos profesionales más de personal de apoyo. Dar un paso adelante hacia la nivelación de las condiciones de participación, dando a los directores del Sur el personal de apoyo que necesitarían para usar su voz en las cuestiones sobre políticas públicas, requeriría invertir en personal, que podría quedar, bien directamente bajo la responsabilidad de los DE individuales, o bien podría constituir tal vez un grupo de personal que compartirían aquéllos DE de los países en desarrollo que tienen más presión. Aumentar la capacidad de las oficinas de estos DE ampliaría no sólo la variedad de temas que podría tratarse

directamente por el personal propio de los directores, sino que mejoraría también la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo para supervisar las políticas públicas y ayudar en su elaboración, lo cual se realiza en los principales departamentos funcionales*.

En conjunto, la adición de una docena de puestos en el personal profesional (ligeramente por encima del 1% del número actual de economistas en el Fondo) con el propósito de aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo parecería ser una inversión muy razonable¹⁷. Algunos podrían argumentar que esa ampliación mínima de personal es un *quid pro quo* por los aumentos recientes en los tipos de interés que se cobran por el uso de los préstamos del Fondo a los solicitantes de crédito del Sur. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del G-5, esa propuesta sería la menos amenazante políticamente para incrementar la voz de los DE de los países en desarrollo. No hay ninguna razón para que no pudiera ser factible políticamente respetando las reglas de voto actuales.

Podrían considerarse otras soluciones más creativas. El personal contratado indefinidamente ayudaría a aliviar los problemas del día a día, pero para generar agendas políticas que reflejen la experiencia de los PPME y de los países que usan el SCLP se requeriría combinar varios «factores generadores de ideas» que ofrezcan una mayor producción. La creación de un cuadro rotativo de economistas, orientados hacia la investigación y las políticas públicas, y dedicados a trabajar en esos problemas podría facilitar esa combinación. Serían contratados por periodos estrictamente limitados, tras los cuales regresarían a sus países de origen. Podrían ser asignados a África o a otros DE del G-9 o del G-11, y estarían dedicados a producir propuestas sobre políticas públicas que reflejaran especialmente las preocupaciones y experiencias de esos países miembros. Esas propuestas podrían elaborarse y desarrollarse en colaboración con el Departamento de Estudios y el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas con el propósito de presentárselas al Directorio Ejecutivo.

* Además de los Departamentos Regionales, el FMI cuenta con diversos Departamentos Funcionales, entre los que se encuentra el Departamento de Estudios, el Departamento de Estadística, el Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, el Departamento de Mercados Monetarios y de Capital, el Departamento de Finanzas Públicas, el Departamento Financiero y el Departamento Jurídico. (N. del T.)

¹⁷ Maximizar el impacto del aumento de personal requeriría probablemente tener reglas de contratación que compensaran mejor la necesidad de los DE de poder organizar un «equipo» efectivo, contrariando el deseo legítimo de los representados por ellos de tener influencia en la contratación de personal. La dificultad para resolver ese problema podría considerarse un argumento favorable para la creación de un grupo de trabajo, en lugar de asignar personal adicional a los DE particulares.

Reequilibrar los recursos y las obligaciones en los Departamentos Regionales

Dentro de los Departamentos Regionales existe una desigualdad similar a la que experimentan los DE africanos, pero menos extrema, en la distribución de recursos entre el personal y los retos que el mismo debe enfrentar. Una mirada rápida a la distribución del personal por regiones (a mediados de 1999) servirá para ilustrar la idea. La división de África Ecuatorial del Departamento de África supervisa programas SCLP en la mitad de los países que están bajo su jurisdicción (dos de cuatro). Tiene ocho economistas. La División I para Europa Central y la División Marítima del Departamento Europeo, que se ocupan de países que no han tenido ningún programa con el Fondo en los últimos 25 años, ni probablemente lo tengan en los próximos años, tiene siete economistas y un asistente de investigación. La División de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) tiene siete economistas y dos asistentes de investigación.

Los países miembros podrían querer exigir iguales derechos de asignación de personal en los Departamentos Regionales, con independencia de la distribución geográfica de las actividades del Fondo, pero esas pretensiones serían difíciles de justificar en términos de la misión general de la institución y de la carga de trabajo actual. Es difícil oponerse a la lógica simple de asignar el personal de conformidad con las obligaciones del Fondo de gestionar los préstamos y los programas, y teniendo en cuenta cuál es la dificultad (basada en la experiencia pasada) de esos programas.

Valorar el contexto geográfico: la posibilidad de establecer oficinas auxiliares regionales

El complemento natural para calibrar mejor la asignación de personal y las responsabilidades regionales sería intentar asignar más economistas a las regiones en vías de desarrollo. Una mayor descentralización similar a la emprendida por el Banco Mundial no tiene sentido, ni sería tolerada por el Directorio o la Junta de Gobernadores. Sin embargo, el carácter actual de las tareas del Fondo, la mayor relevancia de las regiones en vías de desarrollo y las dificultades que éste ha tenido en conseguir que los ciudadanos se apropien de sus programas son todos ellos factores propicios para que se produzca al menos un crecimiento marginal de la descentralización geográfica.

La descentralización de una pequeña proporción del personal del Fondo ha comenzado ya con el Programa de Representantes Residentes. Hoy hay 17 profesionales asignados al Departamento de África que se encuentran trabajando como representantes residentes en ese continente. El Instituto Regional de Capacitación de Singapur y el Instituto Multilateral Africano también son un reconocimiento al valor de la descentralización geográfica,

pero sólo en relación con la divulgación de las ideas del Fondo en otros lugares. La descentralización dirigida a beneficiarse del conocimiento local y de la experiencia de campo todavía sería una innovación real. Situar una masa pequeña, pero crítica, del personal del Fondo en un único lugar crearía la posibilidad de una interacción real con la comunidad local de economistas y también desarrollaría algo de espíritu local de cuerpo.

Los argumentos a favor de la descentralización pueden justificarse también en relación con la región de Asia del Pacífico y para las economías transicionales de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, pero son probablemente más sólidos para el caso de África. Dado el número de operaciones del SCLP que se desarrollan en ese continente, el tiempo y el costo de llevar y traer a los funcionarios de Washington a las múltiples operaciones locales es considerable. Los ahorros en costos que resultarían de realizar algunos de estos programas desde Lagos, Nairobi o Johannesburgo compensarían sobradamente cualesquiera economías de escala que pudieran perderse debido a la descentralización.

La creación de algunas oficinas descentralizadas sería una forma de responder a las disparidades de recursos y obligaciones en los Departamentos Regionales que planteamos anteriormente. Si el Departamento Regional de África creciese en los tres próximos años a la misma tasa en la que creció de 1996 a 1999 (17 puestos adicionales), y si estos puestos se ubicaran en la región, se daría un paso importante en la dirección de la descentralización.

La descentralización es una estrategia para aumentar la voz del Sur que tiene, naturalmente, sus inconvenientes. Los miembros del personal del Fondo que trabajan en los países pobres podrían integrar fácilmente un «gueto dorado», aislado del entorno local casi tan radicalmente como si estuvieran viviendo en Washington, al mismo tiempo que se crearía un ejemplo visible y desintegrador de la distancia existente entre los estilos de vida de los tecnócratas internacionales y el de los profesionales normales que trabajan en el Sur. Si el personal descentralizado del Fondo se convirtiera simplemente en un gueto dorado de expatriados que viven en un nivel tal que les aísla de la comunidad de economistas locales y administradores públicos, sería improbable que adquirieran nuevas perspectivas basadas en los problemas y las condiciones locales. Se debe reflexionar seriamente para asegurarse que la descentralización produce una experiencia real «en el campo» y un contacto intenso con el entorno profesional local.

La integración de las operaciones descentralizadas en la estructura organizativa actual requeriría también una reflexión seria. El énfasis actual en la movilidad entre departamentos tendría que aplicarse con igual celo a la movilidad entre cualquiera de las operaciones descentralizadas y los departamentos centrales en la sede del Fondo. En resumen, las oficinas descentralizadas regionales no deberían ser simplemente criaturas de los

Departamentos Regionales, sino que deberían incorporar personal de los principales departamentos funcionales que diseñan y evalúan los programas.

Los problemas colaterales deben valorarse frente a las ventajas que tendría mitigar los efectos de las tendencias actuales hacia la fuga de profesionales altamente cualificados del Sur. Si se desea que la región tenga una voz efectiva en los debates globales sobre políticas públicas (en el Fondo o en cualquier otro foro internacional), deben reforzarse las comunidades profesionales locales. La creación de un núcleo de veinte o treinta macroeconomistas de alto nivel, mediante el establecimiento de una oficina auxiliar del Fondo, sería una contribución importante en la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo (casi equivalente a crear un nuevo departamento universitario de economía). En la situación ideal, la descentralización contribuiría al tipo de «espíritu de cuerpo» de base local, y al trabajo teórico innovador, cuyo epítome fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el contexto latinoamericano.

Valorar la experiencia: la relevancia del ingreso por contratación temporal de profesionales con experiencia

Las cuestiones sobre la contratación y las carreras profesionales de los funcionarios hacen aparecer el problema del conocimiento local y del saber experto bajo ópticas distintas. En el nivel más básico se requieren ambos tipos de habilidades para el personal del Fondo. Primero, deben dominar las capacidades analíticas necesarias para analizar y evaluar modelos generales de desempeño macroeconómico e, idealmente, mejorarlos. La educación formal en economía es la mejor fuente de esas capacidades y los graduados recientes de los mejores programas de posgrado deberían proveer esas habilidades abundantemente. En segundo lugar, el personal del Fondo debe poder imaginar cómo usar esos modelos, de tal forma que puedan predecir efectivamente cuándo y cómo es probable que ocurran las crisis, y transformar esos modelos en propuestas sobre políticas públicas que mejoren (idealmente de manera preventiva) la estabilidad macroeconómica de los países miembros, comprendiendo a aquellos países cuyas instituciones no es probable que se ajusten a las hipótesis que están detrás de los modelos. El segundo tipo de habilidad exige un sentido agudo sobre cómo funcionan las instituciones en la realidad y acerca de las políticas sobre cómo pueden transformarse. La educación formal en economía en entornos académicos no es probable que contribuya mucho al desarrollo de esas habilidades, que con mayor probabilidad encajarían dentro del carácter de lo que hemos descrito como un «arte», y que se fundamentan en el «conocimiento local».

Si el personal del Fondo termina adquiriendo ese conocimiento, tiene que ocurrir «mientras se está trabajando en el terreno» e, indirectamente,

en el curso de las negociaciones con los funcionarios locales. Aunque puede aprenderse mucho en este último caso, especialmente si los funcionarios locales están bien preparados y defienden sus posiciones enérgicamente, este tipo de familiarización indirecta con los problemas locales no sustituye la larga experiencia profesional que proporciona estar involucrado en las operaciones diarias de las instituciones de los países en vías de desarrollo.

Una oportunidad potencial de mejorar el inventario de conocimiento local del Fondo reside en su uso ya amplio de la contratación temporal de profesionales experimentados. El Fondo realiza dos tipos de contratación de personal: el del Programa para Economistas (PE), que se dirige a economistas doctores recién graduados, por un lado; y el de los varios tipos de «contratación temporal de profesionales con experiencia de varios años», por otro. Los profesionales del PE son contratados como economistas generales por sus fuertes habilidades analíticas. Aunque tienen nacionalidades diversas, virtualmente todos ellos han recibido formación en prestigiosas universidades europeas y norteamericanas¹⁸. Pasan dos años en dos departamentos distintos del Fondo, un año en cada uno de ellos, donde se les enseñan los métodos de análisis y el funcionamiento de la organización. Al final de los dos años de entrenamiento, a los integrantes del PE, o se les ofrece un trabajo permanente y lo aceptan, o se van a otro lado. Cerca del 80% de los integrantes del PE se quedan en el Fondo como empleados permanentes.

Tabla 5. Economistas contratados con experiencia de varios años, procedentes de países industrializados y en vías de desarrollo, por su nivel de clasificación profesional en el Fondo (1/01/00 - 12/31/00)

	En desarrollo	Industrial	total
A11	0	4	4
A12	7	19	23
A13	14	13	27
A14	7	16	23
A15	1	4	5
Total	29	59	85
Porcentaje	34%	66%	

Fuente: FMI (2001)

¹⁸ Véase Tabla 4.

Tabla 6: Economistas contratados con experiencia de varios años y del PE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PE	41	30	35	31	41	37
Economistas con experiencia	48	40	34	53	63	67
Total de economistas	89	70	69	84	104	104

Fuente: FMI (2000)

En un año normal se contratan más economistas en el Fondo con experiencia laboral de varios años que a través del PE, y la proporción de las contrataciones de los economistas con experiencia laboral ha crecido sustancialmente en los últimos años. Aproximadamente, la mitad de estas contrataciones de profesionales experimentados son economistas generalistas que se contratan por tener capacidades analíticas similares a las de los participantes en el PE. La otra mitad son especialistas que se contratan por su saber experto en un área particular, que han adquirido fuera del Fondo, en algún área funcional del conocimiento. Esos economistas con experiencia pueden reclutarse en las universidades, pero en ese caso deben tener también experiencia práctica adquirida en los ministerios de los Estados miembros, sus Bancos Centrales o el sector privado inclusive. La mayoría de las contrataciones de los especialistas con experiencia de varios años se realiza mediante contratos de dos o tres años, al final de los cuales el Fondo decide si les hace ofertas permanentes. Como ocurre con los economistas del PE, la mayoría de esos economistas pasan a ser personal de tiempo indefinido¹⁹.

Actualmente, la distribución de los contratados con experiencia por país geográfico de origen es parecida a la distribución general de los economistas del Fondo. Sólo un tercio de ellos proviene de países en vías de desarrollo²⁰. Puesto que algún porcentaje de ese grupo puede provenir perfectamente de carreras profesionales en las instituciones académicas o públicas de países industriales, es poco claro cuántos de estos contratados con experiencia insuflan realmente un conocimiento local importante sobre el Sur. Una estrategia obvia para diversificar el portafolio intelectual del Fondo sería realizar esfuerzos sistemáticos por aumentar la proporción de personal cuyas perspectivas hayan sido construidas gracias a su experiencia laboral, no sólo negociando con países en vías de desarrollo o re-

¹⁹ El personal de Recursos Humanos del FMI estima que de las contrataciones de economistas con experiencia durante el último año, el 40% provenían de universidades, el 35% del sector público (Ministerio de Economía y Bancos Centrales, principalmente) y el 25% de organizaciones internacionales o del sector privado. Cerca del 80% quedó como personal permanente del Fondo tras la expiración de su contrato de 2 ó 3 años.

²⁰ Véase Tabla 5.

uniendo información acerca de ellos, sino trabajando dentro de sus recalci-trantes instituciones económicas.

Aumentar la proporción de contrataciones temporales de economistas con experiencia práctica en políticas públicas en los países en desarrollo mejoraría la posibilidad de que las innovaciones políticas reflejaran la experiencia institucional vivida por estos países. Es una reforma organizativa con consecuencias para la definición de qué es el saber experto y para la naturaleza del paradigma del Fondo. Si el reclutamiento de ese personal pudiera ir más allá de mirar en los Bancos Centrales y en los Ministerios de Economía del Sur, el alejamiento del «monocultivo intelectual» sería aún mayor. Los economistas con experiencia «de primera mano», aprendida en los procesos políticos locales, y que se hayan visto involucrados en la construcción de la «apropiación pública amplia» de las políticas macroeconómicas que el director gerente pretende conseguir (FMI 2000a, 55), serían particularmente útiles para diversificar las perspectivas actuales.

Algunos en el Fondo sentirían, naturalmente, que esa estrategia ignora las ventajas de compartir estrechamente las mismas perspectivas. Esos temores son improcedentes. Sin negar el valor de una formación general sólida, o la utilidad de las perspectivas compartidas desarrolladas en largos periodos de interacción, sigue sin darse respuesta al problema de que las perspectivas estrechamente compartidas tienen también sus desventajas. Cuando se comparte estrechamente un paradigma, las pequeñas diferencias se convierten en cuestiones intelectuales de vida o muerte, mientras que las alternativas innovadoras se hacen inimaginables. Puede que ello no sea un problema cuando los retos que enfrenta la organización son estables y homogéneos, pero la gran variedad institucional que encuentra el Fondo y la velocidad del cambio de su entorno general incrementan los riesgos asociados al monocultivo intelectual. Por otro lado, el riesgo de tener una diversidad excesiva es pequeño. El Fondo podría avanzar mucho hacia la diversificación de su portafolio intelectual antes de que la cacofonía naciente de una diversidad excesiva fuera un problema.

Aunque las «comunidades epistémicas», especialmente en el campo económico, son cada vez más globales, las perspectivas desarrolladas por las comunidades locales continúan siendo importantes en la construcción de las actitudes de los economistas. Las investigaciones realizadas usando encuestas han mostrado que las opiniones de los economistas con respecto a las cuestiones relativas a las políticas públicas varían sustancialmente, a veces de manera drástica, entre localizaciones geográficas, aun si la muestra se constituye con un pequeño conjunto de países industrializados²¹. Si

²¹ Véase Frey et al. (1984).

se hubieran incluido en el estudio los economistas cuya formación y experiencia laboral se ha realizado en el Sur, la ya impresionante variedad geográfica hubiera sido aún mayor. Es probable que la experiencia práctica en confrontar las instituciones recalcitrantes de los países en desarrollo incrementase todavía más esa diversidad.

Pero incluso si se hicieran esfuerzos serios por aumentar el reclutamiento y la conservación selectiva de economistas con experiencia práctica considerable en los países en desarrollo, sería improbable que aumentase la cacofonía. El dominio excepcional de las capacidades matemáticas que requiere la economía contemporánea seguiría siendo un criterio de contratación. Los candidatos que con mayor probabilidad tendrían la «experiencia práctica» para ser contratados serían banqueros centrales y funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Economía, que probablemente compartirían las perspectivas del Fondo tanto como comparten las perspectivas de sus colegas en otros ministerios. Si el reclutamiento se hiciera en los sectores privados de los países en desarrollo, la coincidencia con las perspectivas del Fondo también sería cercana (aunque el contenido de los desacuerdos pudiera variar).

Sin exagerar el grado de diversidad que probablemente se conseguiría, sigue siendo cierto que un cambio hacia una mayor proporción de contrataciones de profesionales con experiencia intermedia supondría una diferencia e incrementaría específicamente la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran más en cuenta la diversidad institucional con la que siempre ha tenido que tratar. Puesto que los DE de los países en desarrollo a menudo han tenido experiencia práctica como ministros de economía o en los Bancos Centrales, aumentar la proporción de personal del Fondo con ese tipo de experiencia también facilitaría la capacidad del personal de comprender la forma en la que los DE de los países en desarrollo ven los problemas en torno a las políticas y los programas del Fondo.

Finalmente, podría defenderse que aumentar la probabilidad de las entradas de profesionales de experiencia media en los puestos correspondientes a los países en desarrollo produciría también una externalidad saludable sobre los cálculos profesionales de los economistas jóvenes de los países en desarrollo que estudian en las mejores facultades de posgrado de Estados Unidos. Pasar un tiempo «en la mina» del país natal dejaría de verse como algo que cierra las opciones de tener una carrera internacional posteriormente, o podría ser incluso una forma de obtener credenciales potencialmente útiles en una carrera internacional. Cualquier cosa que pueda amortiguar el cálculo de los profesionales que hoy en día produce esa severa «fuga de cerebros» de los países en desarrollo sería una contribución valiosa en sí misma.

Subcontratar el «Proyecto de Diversificación»: dar un mayor apoyo a los investigadores de los países en vías de desarrollo

El Grupo de Expertos Independientes que evaluó el resultado de la investigación realizada por el Fondo en 1999 expresó su insatisfacción con respecto al grado en el que estaba realizando sus estudios sobre los países individuales del mundo industrializado. El panel sugirió que esa investigación no «tenía el suficiente valor añadido», ya que replicaba el trabajo hecho anteriormente en instituciones del Norte, y recomendaba que se hicieran más estudios sobre las economías transicionales y en desarrollo (FMI 2000c, 20, 11). Los directores del Fondo apoyaron la idea de que había que cambiar el objetivo de los estudios hacia temas con más «valor añadido», pero no ofrecieron estrategias concretas para ampliar la cantidad de trabajo sobre las economías en desarrollo.

Los tipos de cambios en el personal que hemos recomendado podrían tener algunos efectos en esa dirección, pero se requiere para este caso un ataque más directo del problema. El personal permanente del Fondo no es la única fuente de sus ideas y su saber experto. Los consultores y los estudios contratados tienen también importancia. La tendencia actual es que el reclutamiento de saber experto externo transcurra por las mismas redes que producen los patrones del reclutamiento del personal permanente, usando las instituciones académicas de elite de Estados Unidos, con lo que se refuerzan los paradigmas y las presunciones que ya están asentadas dentro de la organización. Hacer un mayor uso del conocimiento experto de los profesionales que trabajan en los países en vías de desarrollo requeriría invertir esfuerzos para construir redes e identificar a los investigadores más lúcidos y consistentes. Sin embargo, esos esfuerzos extraordinarios tendrían rendimientos notables. Primero, podrían abrir otro camino para influenciar el pensamiento del Fondo con el conocimiento local de las características específicas de los países miembros en vías de desarrollo. Consiguientemente, permitiría mejorar la probabilidad de que las políticas y los programas del Fondo tuvieran éxito en generar el tipo de «apropiación local» que busca la institución. Por último, como en el caso del reclutamiento de profesionales con experiencia, se generarían externalidades positivas, mejorando los incentivos para que los profesionales dotados se comprometieran a trabajar en las instituciones de los países en desarrollo, en lugar de unirse a la «fuga de cerebros.» La «Red de Desarrollo Global» del Banco Mundial es una variante de esta idea. El Fondo podría aprender de ese experimento desarrollando una variante adaptada a sus necesidades específicas.

La subcontratación externa de investigadores localizados en el Sur podría también complementarse con un programa que estableciera un núcleo de investigadores temporales subcontratados dentro del Fondo. Podría ser

un programa para investigadores visitantes o becarios, diseñado para atraer los mejores talentos a la organización, y que dirigiera el trabajo de estos profesionales hacia una agenda de investigación generada colectivamente por los DE del Sur, siguiendo las líneas de la iniciativa actual para la investigación del G-24. Acogerlos en el Fondo, o al menos llevarlos regularmente a su sede para que se reúnan, permitiría una interacción más directa con los investigadores permanentes. Crear ese tipo de fuente de investigación colectiva para el Sur sería una alternativa frente a la idea de asignar personal de investigación por periodos limitados a los DE individuales, que presentamos en nuestra primera propuesta.

Cada una de estas propuestas es en sí marginal, pero hay sinergias evidentes entre ellas. Aumentar la capacidad de las oficinas de los DE de los países en desarrollo intensificaría el «mercado» en el Fondo para las ideas que reflejen la experiencia del Sur. Crear divisiones dentro de los Departamentos Regionales dedicadas a los países en vías de desarrollo daría a las oficinas de los DE de los países en desarrollo más apoyo para trabajar en los programas de los países individuales. Las oficinas auxiliares regionales harían también eso mismo. Incrementar el reclutamiento y la conservación de profesionales con experiencia práctica de varios años en los países en desarrollo no sólo ampliaría la diversidad de su portafolio intelectual, sino que también haría más grande el mercado disponible de personal con las capacidades y la adaptabilidad necesaria para hacer que las oficinas auxiliares regionales funcionaran exitosamente. El aumento de confianza en los investigadores que trabajan en los países en desarrollo, asignándoles trabajos de consultoría y contratos específicos, reforzaría las redes que facilitarían la contratación de profesionales experimentados, de la misma manera que una mayor contratación de profesionales experimentados que trabajen en países en desarrollo fortalecería las redes necesarias para encontrar consultores e investigadores externos valiosos en los países en desarrollo. Combinadas, estas reformas cambiarían el carácter de la relación del Fondo con el Sur, en el día a día y a largo plazo.

CONCLUSIONES

Ninguna de las reformas sugeridas aquí es radical. De hecho, el Fondo ya ha comenzado a moverse en las direcciones señaladas. La expansión proporcionalmente mayor del personal del Departamento de África en los últimos diez años reconoce la importancia de tener más gente trabajando en áreas donde la reducción de la pobreza es un problema. La iniciación y la expansión del Programa de Representantes Residentes reconoce la importancia de la inmersión a largo plazo en los entornos locales. La creación del Instituto Multilateral Africano y del Instituto Regional de Capacitación de Singapur reconoce la importancia de una mayor descen-

tralización de las actividades del Fondo. Nuestra propuesta extiende y complementa las iniciativas existentes.

Aunque son consistentes con las tendencias actuales de la reforma organizativa en el Fondo, esperamos que muchos de los que conocen la institución, dentro y fuera de ella, estén en desacuerdo con estas propuestas, y damos la bienvenida a esos desacuerdos. Un debate más abierto en relación con la organización y el personal del Fondo sería un hecho saludable. La transparencia y la responsabilidad pública no deberían estar limitadas a las cuestiones de política pública. La forma en la cual se usan internamente los recursos, especialmente en cuanto al manejo del saber experto, debería someterse también a discusión entre los miembros del Fondo. Las justificaciones de cómo estos recursos se asignan deberían ser transparentes. Los directores y los gobernadores deberían responder públicamente por las elecciones que realizan. Si el único resultado de estas propuestas de reforma fuera producir justificaciones claras y creíbles destinadas a mantener el *statu quo*, ese sería un resultado provechoso de todas formas.

Dada la naturaleza modesta de las reformas propuestas, sus críticos más fuertes podrían ser los defensores del cambio, en lugar de los defensores del *statu quo*. Es más probable que las reformas sean rechazadas por considerarse apósitos ineficaces que por ser demasiado radicales. Reconocemos que estas reformas sólo tendrían un efecto marginal en la estructura organizativa del Fondo. No recortarían el carácter meritocrático del reclutamiento ni de la promoción profesional; carácter del que el Fondo se siente, con justicia, orgulloso. Ni tampoco cambiaría el paradigma básico con el que el Fondo se aproxima a los problemas de estabilidad macroeconómica. Incluso si se adoptaran simultáneamente todas las estrategias propuestas, el reclutamiento y las carreras profesionales se verían afectados sólo marginalmente. De hecho, gran parte del esfuerzo actual del Fondo por integrar los países con mercados emergentes en el sistema financiero internacional seguiría, con toda probabilidad, su curso actual. En conjunto, son todas propuestas modestas comparadas con la descentralización que recientemente ha iniciado el Banco Mundial.

Estas reformas no suplen la necesidad de resolver las cuestiones políticamente más difíciles, como reajustar las asignaciones de la cuota para que reflejen los distintos pesos de la paridad de poder de compra en la economía global, o que se reajusten los cargos de la financiación que ofrece el Fondo para que muestren el bajo riesgo y la fuerte condicionalidad que hacen diferente esa financiación de la financiación privada. No obstante, aunque hacer que la maquinaria organizativa del Fondo sea más receptiva a las perspectivas de los países en desarrollo puede que no tenga el atractivo fatal de las principales batallas políticas, ofrece importantes beneficios.

Las reformas que proponemos harían tres cosas. La primera, aumentaría el grado en el cual las perspectivas de los países en vías de desarrollo se dejan sentir en los debates políticos en el Fondo, incrementando así la posibilidad de que éstos experimenten el sentido deseado de «apropiación» frente a las políticas y los programas de la institución. En segundo lugar, incrementarían la voz de los países en desarrollo en el Directorio Ejecutivo, directamente al aumentarse la capacidad de las oficinas de los DE de estos países, e indirectamente mediante la probabilidad de que el trabajo de otros profesionales dentro del personal del Fondo reflejara las preocupaciones de los DE de los países en desarrollo. La tercera sería que se expandiría la contribución que hace el Fondo a la capacidad del saber experto en las regiones en vías de desarrollo, dando a los economistas cualificados de estos países una mayor oportunidad de trabajar en sus regiones y en los problemas que las afectan.

No son resultados baladíes. Contribuirían a conseguir los fines de apropiación y participación que se ven hoy como cruciales para el éxito de un programa en los países en desarrollo. Más en general, nos traen la esperanza de mejorar el historial actual de desempeño de los programas del Fondo en el Sur, que ha sido heterogéneo, por decirlo caritativamente. Haría que el Fondo fuese más receptivo a las demandas de los países en desarrollo, que se han convertido en su base política más trascendental, e incrementaría la posibilidad de que pudiera, además de facilitar el camino para la expansión mundial de las actividades de los actores financieros globales, ayudar a solucionar algunas de las injusticias que el desarrollo desigual asociado con la globalización ha traído en su albor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialog*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Brint, Steven (1994). *In the Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Ian (1996). «Inside the IMF: Comparisons with Policy-Making Organizations in Canadian Governments.» *Canadian Public Administration* 39(2), 157-191.
- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.» *American Sociological Review* 48, 147-60.
- DeVries, Margaret (1987). *Balance of Payments Adjustment, 1945-1986: The IMF Experience*. Washington: International Monetary Fund.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

- Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: «Development», Depolitization, and Bureaucratic Domination in Lethsoto*. New York: Cambridge University Press.
- Finnemore, Martha (2000). «Expertise and Bureaucratic Power at the International Monetary Fund.» Manuscrito no publicado.
- Frey, Bruno et al. (1984). «Consensus and Dissension among Economists: An Empirical Investigation.» *American Economic Review* 74(5), 986-994.
- Gran, Guy (1986). «Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?» *Alternatives* 11, 275-96.
- Haas, Peter (1989). «Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.» *International Organization* 43, 377-405.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- International Monetary Fund (2000a). *Annual Report 2000*. Washington, DC: IMF.
- _____. (2000b). *IMF Survey* 29(19).
- _____. (2000c). *External Evaluation of IMF Economic Research Activities*. (Informe de los profs. Frederick Miskin, Francesco Giavassi y T. N. Srinivasan como expertos independientes). Washington, DC: IMF.
- James, Harold (1996). *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Oxford University Press/IMF.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality.» Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Lahti, Leena (2000). *Diversity Annual Report - 1999*. Washington DC.: IMF.
- Larson, Magali S. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Lindbloom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change*. New Haven: Yale University Press.
- Lindbloom, Charles E. y David Braybrooke (1963). *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
- Lindbloom, Charles E. y David K. Cohen (1979). *Useable Knowledge*. New Haven: Yale University Press.
- Lissakers, Karen (1991). *Banks, Borrowers, and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*. New York: Basic Books.
- McCloskey, Deirdre N. (1985). *The Rhetoric of Economics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- McCloskey, Donald N. (1994). *Knowledge and Persuasion in Economics*. New York: Cambridge University Press.
- McDonald, Keith M. (1995). *The Sociology of the Professions*. London: Sage.
- Miller-Adams, Michelle (1999). *The World Bank: New Agendas in a Changing World*. London: Routledge.
- Mohammed, Aziz Ali (2001). «The Future Role of the IMF.» Manuscrito no publicado.
- Perrow, Charles (1967). «A Framework for the Comparative Analysis of Organizations.» *American Sociological Review* 32, 194-208.

- Polak, Jacques (1997). «The IMF Monetary Model: A Hardy Perennial.» *Finance and Development*, 16-19 de diciembre.
- Polanyi, Michael (1958). *Personal Knowledge: Towards A Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, Walter W. (1990). «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization.» *Research in Organizational Behavior* 12, 295-336.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik. «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence.» *NBER paper* no. 7081.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

CAPÍTULO 12

El impacto del ALCA en la gobernanza democrática

Peter Evans y Mark Barenberg

Las consecuencias del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para la gobernanza en el hemisferio son probablemente igual de importantes que sus efectos sobre el flujo de bienes y capitales. Y a pesar de ello, los analistas políticos se han concentrado en los cambios previsibles en esos flujos económicos, ignorando en su mayor parte los efectos potencialmente profundos que puedan tener sobre la gobernanza. Este capítulo pretende restablecer el equilibrio. Subraya algunas de las características probables que tendrán las normas que regulen la gobernanza en el ALCA, y evalúa sus consecuencias para la gobernanza democrática, el Estado de derecho y las capacidades del Estado para impulsar el desarrollo económico equitativo en el hemisferio.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones para la gobernanza están constituidas por las reglas, prácticas y organizaciones que permiten que las sociedades deliberen a cerca de qué fines consideran deseables, opten por el conjunto de normas y estructuras administrativas que permitan realizar mejor esos fines, pongan en práctica esas opciones, decidan sobre las disputas que surgen en torno a la puesta en práctica de las mismas, y se ocupen de la evaluación reflexiva, la experimentación y la transformación de las instituciones¹. Como los historiadores de la economía nos han dejado claro, entre ellos Douglas North (1981; 1986; 1990), las diferencias en la calidad de estas instituciones proporcionan las mejores explicaciones históricas acerca de las tasas diferenciales de crecimiento económico entre distintos países. Hay también consenso en el hemisferio sobre que las instituciones para la gobernanza deben ser democráticas. La mayoría defendería que los requisitos a largo

* Agradecemos a Hope Mohr, Malcolm Fairbrother, Avri Beard, Lorena Peralta, Heather Carey, Kate Caldwell y Sarah Staveteig por su invalorable ayuda en la investigación de este capítulo. También agradecemos a los participantes en dos de las conferencias preparatorias patrocinadas por INTAL/IDB-Harvard/DRCLAS por sus útiles comentarios a los diversos borradores del capítulo.

¹ Al menos en el mínimo sentido de combinar las libertades civiles básicas –entre las que estaría la libertad de asociación– con los sistemas de elección de líderes políticos basados en el criterio de una persona, un voto, y la resolución de conflictos transparente y jurídica. A lo largo de este capítulo proponemos concepciones más sólidas de la gobernanza democrática.

plazo para la prosperidad económica incluirían algunas concepciones deseables de gobernanza democrática, Estado de derecho y capacidad estatal adecuada².

El ALCA instaurará por primera vez «normas básicas constitutivas» para la gobernanza hemisférica, lo pretenda o no³. Por tanto, tres de las preguntas más importantes que debemos realizar sobre el ALCA son: ¿hará las instituciones para la gobernanza del hemisferio más o menos democráticas? ¿Promoverá una concepción deseable del Estado de derecho? ¿Fortalecerá las capacidades estatales que permiten promover el desarrollo económico equitativo?

La segunda sección de este capítulo examina la pregunta básica de cuáles son los nuevos acuerdos para la gobernanza que propone el ALCA y que probablemente se aprobarán. Basándonos en el texto y en la historia de la negociación del futuro ALCA, encontramos que las instituciones actuales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), especialmente aquellas contempladas en su Capítulo 11, y que se refieren a los derechos de los inversionistas, muy probablemente formarán la base de la gobernanza en el ALCA. El enfrentamiento político sobre el alcance del Capítulo 11 en el hemisferio puede verse en los debates del Congreso estadounidense o en el desacuerdo abierto entre la comunidad de negocios hemisférica⁴. Uno de los fines prácticos fundamentales de este capítulo es contribuir a este debate.

² Véase, por ejemplo, Rodrik (1999), que argumenta que podría ser «útil pensar en las instituciones políticas participativas como metainstituciones que estimulan y agregan el conocimiento local y ayudan, por tanto, a construir mejores instituciones». Incluso aquellos escépticos de la existencia de una conexión sistemática entre las instituciones democráticas y mayores niveles de crecimiento económico estarían de acuerdo en que no existe ninguna prueba de que las instituciones no democráticas contribuyan a la existencia de mayores tasas de crecimiento de una manera sistemática y predecible. Puesto que todos los Estados que participan en el ALCA le dan un alto valor intrínseco a las instituciones democráticas en sí mismas, la evidencia de que existe una contribución superior al crecimiento gracias a instituciones no democráticas tendría que ser avasalladora e incontrovertible, mucho antes de poder considerar el abandono de la democracia como el principal criterio para juzgar las instituciones, e incluso entonces es improbable que la mayoría de los ciudadanos del hemisferio estuvieran de acuerdo en abandonar sus derechos democráticos conscientemente.

³ Usamos el término normas de base «constitutivas» con respecto no sólo a las constituciones formales, sino también a los regímenes legales y prácticas informales que constituyen las normas fundamentales de la normatividad social y económica. Por tanto, no necesitamos preguntarnos si las normas de base del TLCAN reúnen las «condiciones de existencia» de una constitución en el sentido jurídico tradicional.

⁴ Las referencias al Capítulo 11 no pueden considerarse un «trámite burocrático» o un «error», que no es probable que se incluyan en el ALCA. Al contrario, los negociadores del TLCAN que formularon el Capítulo 11 dejaron abundantemente claro que las disposiciones reflejaban sus intenciones y que deberían ser, en su opinión, primordiales en los tratados futuros. El fracaso del consenso ocurrió en el VII Foro Empresarial de las Américas en Quito. Véase <http://www.abfecaudor2002.com>.

A continuación, la tercera sección presentará las principales características procedimentales y sustantivas del Capítulo 11, y explicará por qué las consecuencias de esas normas para la gobernanza regional deben tomarse seriamente, incluso en esta etapa inicial de integración regional⁵.

El centro de nuestro análisis se presenta en la cuarta sección, que muestra que las instituciones del Capítulo 11 sufren defectos severos con respecto a la democracia, el Estado de derecho y la eficacia administrativa. Sin perjuicio de estos déficits, los tribunales del Capítulo 11 han instaurado en el continente varios principios fundamentales del Estado regulador anterior al *New Deal* en Estados Unidos, aunque la oposición democrática nacional haya rechazado recientemente la restauración de la «Constitución exiliada» que representa precisamente el *laissez-faire*. De manera similar, el modelo del TLCAN ha impuesto sanciones a las prácticas legislativas democráticas y constitucionales de México y Canadá, y, si llegara a extenderse por todo el hemisferio, derogaría normas análogas en Argentina, Brasil y otros países.

Otro objetivo importante de este ensayo es abrir el debate acerca de qué instituciones regionales podrían tener consecuencias positivas para la gobernanza democrática, el Estado de derecho y la capacidad estatal. La quinta sección de este capítulo inicia esa tarea. En la búsqueda de modelos positivos que reúnan esas características, dirigimos nuestra atención hacia las disposiciones laborales del acuerdo del TLCAN. A pesar de sus graves deficiencias, el acuerdo suplementario en materia laboral promueve, en principio, mejoras de los derechos sociales domésticos, más que su suplantación. Ofrecemos principios generales que podrían reforzar la débil estructura del acuerdo suplementario y que generarían una participación sólida, institucionalizada y políticamente diversa que contribuiría al componente formalmente democrático del acuerdo.

Basándonos en nuestro análisis del funcionamiento de las disposiciones para la gobernanza incorporadas en el TLCAN, concluimos que el futuro ALCA tendrá probablemente un efecto negativo en la democracia, el Estado de derecho y las capacidades estatales en el hemisferio, a menos

⁵ Este capítulo deja a un lado las cuestiones tremendamente indeterminadas de si el comercio y la inversión libres producirían indirectamente y a largo plazo una gobernanza más democrática y efectiva. En lugar de ello, nos concentramos en las instituciones actuales creadas directamente por el TLCAN y en sus efectos inmediatos en la gobernanza, que es un propósito mucho menos especulativo. Las instituciones del Capítulo 11 son los únicos mecanismos relevantes nuevos de gobierno para hacer cumplir las obligaciones del TLCAN. Aunque el Capítulo 11 es sólo una de las normas relevantes en el texto que establecen la constitución económica del TLCAN, los árbitros de los tribunales del TLCAN han declarado que los principios fundamentales de las extensas normas comerciales del Tratado y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se incorporan a las ya amplias disposiciones sobre inversión del TLCAN. Por tanto, esos principios comerciales, junto con la normatividad sobre inversión, son actualmente exigibles por los inversionistas privados de conformidad con el Capítulo 11.

que se revisen profundamente las posibles instituciones para la gobernanza recogidas en el ALCA, y el proceso crucial de negociación en el interior de las mismas.

¿CUÁLES SON LAS NORMAS RELATIVAS A LA GOBERNANZA QUE PROBABLEMENTE SE INCLUIRÁN EN EL ALCA?

El contenido de las disposiciones del ALCA no se conocerá hasta que el tratado se redacte totalmente y se haga público. Entonces puede que sea demasiado tarde para someterlo a un debate y una deliberación auténticos. Por consiguiente, debemos estudiar la evidencia actualmente disponible acerca de las normas para la gobernanza que eventualmente puedan aprobarse.

En el borrador más reciente del ALCA, que se hizo público tras la reunión ministerial de Quito que tuvo lugar en noviembre de 2002, las principales normas para la gobernanza aparecían entre corchetes, indicando así que estaban inconclusas. En el interior de esos corchetes se repite el texto del Capítulo 11 del TLCAN, junto con posibles revisiones adicionales que, aun adoptándose, no alterarían la estructura básica del modelo del Capítulo 11.

Aunque el carácter del proceso de negociación no predice necesariamente el contenido de su resultado, su historia es consistente con la idea de replicar el modelo del TLCAN⁶. Durante los ocho años transcurridos desde que los 34 Gobiernos que participaban en la primera Cumbre de las Américas acordaran negociar un tratado comercial hemisférico en diciembre de 1994, ha habido ocho reuniones ministeriales. La composición del equipo negociador estadounidense es un reflejo de la de los otros países: 17 de los 21 negociadores proceden de la oficina del United States Trade Representative (USTR; el representante para asuntos comerciales de Estados Unidos)⁷. La composición es muy parecida en los equipos que negocian el TLCAN: funcionarios designados por el Gobierno que tienen portafolios estrictamente económicos. No existe participación de representantes electos o de funcionarios designados por el Gobierno cuyo mandato abarque temas más amplios de gobernanza democrática.

⁶ La expectativa de que las disposiciones del ALCA terminarán imitando aquellas del TLCAN se encuentra reforzada por el hecho de que el texto del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá (CCFTA), firmado en diciembre de (1996), fue un fiel reflejo del texto del TLCAN, con el propósito aparente de Chile de poder incorporarse después a este último tratado.

⁷ Véase <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/sub.pdf> para una lista completa. El equipo del USTR se ve complementado por un abogado del Departamento de Justicia que trabaja en el sector de la política de competencia, los representantes del Departamento de Comercio, y un único representante del Departamento de Estado a cargo de la participación de la sociedad civil. Véase la explicación a continuación.

Desde el comienzo se presentaron incansables peticiones de una variedad de grupos sociales que reclamaban acceso al proceso de negociación. Todas ellas fueron rechazadas⁸ (las peticiones para ver simplemente el texto del borrador preliminar del acuerdo se rechazaron hasta que se realizaron las protestas turbulentas en Quebec en la primavera de 2001). Se creó finalmente un «Comité de representantes gubernamentales para la participación de la sociedad civil» en 1998, tres años después de que comenzaron las reuniones ministeriales. El proceso del Comité, sin embargo, consistía en una urna de sugerencias, y se percibió como una «bofetada» a las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁹. Los esfuerzos más recientes por incrementar el papel de la sociedad civil, como el primer foro regional del ALCA celebrado en Mérida en julio del 2002, parece ser reconocimientos reticentes motivados por un problema de relaciones públicas, en lugar de esfuerzos reales por incorporar a los grupos de la sociedad civil¹⁰. Ciertamente, la reunión ministerial de Quito contempló el primer encuentro cara a cara entre ministros y representantes de las OSC, pero fue un encuentro simbólico, más que una discusión de fondo.

Hay una destacada excepción al carácter excluyente del ALCA. El Foro Empresarial de las Américas se reunió por primera vez en julio de 1995, inmediatamente después de la primera Reunión Ministerial para el Comercio. El resto de las veces el Foro se ha reunido justo antes de cada reunión ministerial, incluyendo la más reciente en Quito, en el mismo local que los negociadores oficiales y con amplio acceso a ellos. Antes del primer Foro Empresarial, el subsecretario de comercio del presidente Clinton declaró: «Esperamos que los empresarios se reúnan sector por sector y proporcionen indicaciones al Gobierno acerca de qué es lo que se requiere que se haga en términos de libre comercio e inmigración»¹¹. Aunque es difícil cuantificar la influencia del Foro Empresarial en las reunio-

⁸ La exclusión de los grupos de la sociedad civil del proceso del ALCA contrasta, y es interesante observarlo, con los esfuerzos relativamente sistemáticos por implicar a la organización de la sociedad civil en al menos las dos primeras Cumbres de las Américas. Véase Korzeniewicz y Smith (2001, 4-10).

⁹ Korzeniewicz y Smith (2001, 10) resumen los resultados de este esfuerzo como sigue: «... el hecho de que el informe final del comité de la sociedad civil del ALCA no contuviera ninguna de las recomendaciones sustantivas presentadas por las OCS [organizaciones de la sociedad civil] se interpretó por los 'participantes' y los 'observadores' como un bofetada».

¹⁰ Por ejemplo, los panelistas del «Panel de la Sociedad Civil y de la Transparencia» (uno de los tres en la reunión de Mérida) eran un funcionario del Ministerio de Exteriores canadiense en año sabático en una fundación canadiense, el consejero especial de la U.S. Humane Society (que se ocupa de los derechos de los animales) y el presidente de Ficomext (estudiantes y graduados de administración de empresas socialmente responsables). En resumen, prácticamente no había ninguna conexión con las OSC que habían exigido el diálogo durante los ocho años anteriores.

¹¹ Associated Press, 28 de junio de 1995, *Business News*, AM cycle, por Sandy Shore, AP Business Writer.

nes ministeriales, las efusiones posministeriales del Foro sugieren que las expectativas mutuas de los negociadores y los dedicados al cabildeo quedan satisfechas¹².

Teniendo en cuenta todo esto, la historia de las negociaciones da poco pie para pensar que las normas para la gobernanza del ALCA se desviarán sustancialmente del modelo TLCAN, al menos en ausencia de una reconfiguración política significativa. Estas normas pueden, sin embargo, alinearse más estrechamente con las propuestas del grupo de presión empresarial transnacional representado en el Foro. Ello requiere un análisis de la manera en que el modelo del TLCAN ha comenzado a dar forma a las instituciones regionales y domésticas para la gobernanza¹³.

EL MODELO DE GOBERNANZA DEL TLCAN (Y DEL POSIBLE ALCA)

Muchas de las características de la arquitectura del TLCAN afectan los procesos y la sustancia de la gobernanza. Esta sección describe sólo las normas laborales y las relativas a la inversión de ese Tratado. No obstante, estos dos conjuntos de normas tienen un impacto especialmente sobresaliente en la gobernanza. No es sorprendente, por consiguiente, que estas normas estén entre las características políticamente más controvertidas del TLCAN. Aun más importante para los propósitos de nuestra investigación es que los grupos de las normas laborales y las relativas a la inversión del TLCAN incorporan cada uno de ellos modelos divergentes de gobernanza regional y doméstica. Estos modelos se analizan en las secciones cuarta y quinta de este capítulo.

¹² Véase <http://www.abfecuador2002.com>. Antes de la séptima reunión ministerial que debía celebrarse en Quito en noviembre de 2002, la página web del Americas Business Forum-Ecuador prometió que «los empresarios que se reunirán en Quito para asistir al VII Foro de Negocios de las Américas, los días 30 de octubre y 1 de noviembre de este año, tendrán la gran oportunidad de analizar el borrador de acuerdo y de realizar cualquier recomendación o propuesta necesarias dirigidas a definir mejor el documento base.» Véase http://www.abfecuador2002.com/abf/ingles/in_presentacionenglish.htm

¹³ Estados Unidos concluyó recientemente acuerdos bilaterales comerciales con Chile y Singapur. Hasta la fecha, los textos de estos acuerdos no se han hecho públicos. Los resúmenes oficiales de esos acuerdos indican que el procedimiento entre inversionistas y Estados permanece intacto. Es igualmente importante que varias protecciones expansivas materiales para los inversionistas permanecerían inalteradas, salvo por las normas antiexpropiatorias del TLCAN, que son ligeramente revisadas en esos acuerdos bilaterales. Como se explica en la Parte IV, las protecciones mencionadas plantean una mayor amenaza a la gobernanza democrática, los derechos sociales, la capacidad institucional estatal y el Estado de derecho de lo que lo hacen las normas de expropiación, aunque estas últimas han sido el elemento principal de enfrentamiento político hasta ahora.

Las normas sobre inversión del TLCAN

El Capítulo 11 del TLCAN establece protecciones procedimentales y sustantivas para la inversión extranjera, entre las cuales se encuentran las medidas de protección más amplias que se les hayan concedido a los inversionistas extranjeros en cualquier acuerdo de inversión multilateral hasta el momento (Brand y Zamora 1990; Dolzer y Stevens 1995)¹⁴.

Las protecciones sustantivas conferidas a los inversionistas extranjeros

La Parte A del Capítulo 11 enumera las normas de control sustantivas impuestas por el TLCAN a los Estados miembros¹⁵. Los inversionistas tienen derecho a ser compensados: *a*) por las medidas administrativas que concedan a los inversionistas extranjeros un tratamiento menos favorable que a los inversionistas domésticos (de acuerdo con el «estándar de tratamiento nacional» del artículo 1102); *b*) por las medidas que concedan a los inversionistas extranjeros de un Estado un tratamiento menos favorable que a los inversionistas extranjeros de otros Estados (conforme el «estándar de la nación más favorecida» del art. 1103); *c*) por las actuaciones que no concedan a los inversionistas estándares mínimos para un «trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como una protección y seguridad plenas», tal y como se definen por el derecho internacional (de conformidad con los «estándares internacionales mínimos» del art. 1105); *d*) impongan ciertos requisitos enumerados de desempeño a las inversiones extranjeras (según el art. 1106); *e*) nacionalicen o expropien las inversiones extranjeras «directa o indirectamente» o mediante cualquier medida «equivalente a la expropiación o la nacionalización» (según el art. 1110)¹⁶.

Las interpretaciones arbitrales del TLCAN de estas amplias protecciones a los inversionistas* se discutirán posteriormente en la sección cuarta.

¹⁴ Existen en vigor más de 1.800 tratados bilaterales de inversión o «TBI.» Las normas fundamentales del Capítulo 11 formaban la columna vertebral del texto para la negociación del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones de la OCDE, que se abandonó en última instancia.

¹⁵ En este capítulo, los firmantes del TLCAN se denominan «Estados miembros.» El TLCAN se refiere a los Estados firmantes como «partes,» pero usar este término puede causar confusión en referencia a las «partes» en los casos del Capítulo 11, que se estudian repetidamente en este texto.

¹⁶ El artículo 1110 concede protección contra la expropiación, no sólo de la «propiedad» (el interés protegido tradicionalmente de conformidad con las leyes de expropiación domésticas e internacionales), sino más ampliamente de las «inversiones,» definidas como cualquier empresa, valores o cualquier otro derecho a participar en los ingresos o en los beneficios de una empresa, préstamos, propiedad inmobiliaria o cualquier otra propiedad tangible o intangible. Véase el artículo 1139 del TLCAN.

* Aunque prefiero la palabra «inversor» a «inversionista,» la traducción oficial del tratado usa este último término y así lo he traducido y uso en estas páginas. (N. del T.)

Los inversionistas han presentado casos apoyándose en el Capítulo 11 en los que exigen indemnizaciones al Estado por normas legales estatales como: la decisión del gobernador de California de eliminar escalonadamente el aditivo MTBE a la gasolina; una sentencia de un tribunal de primera instancia de Mississippi en un caso mercantil; el establecimiento de una reserva ecológica por un gobernador de un Estado mexicano; la prohibición de usar el peligroso pesticida lindano establecida por la Canadian Pest Management Authority; la normativa del estado de British Columbia en Canadá sobre exportaciones de agua potable; y la normativa del Ministerio de Medioambiente canadiense regulando los residuos de PCB de conformidad con el Convenio de Basilea, un tratado multilateral sobre el transporte de residuos peligrosos¹⁷.

Hasta la fecha, los inversionistas han presentado 29 reclamaciones basándose en el Capítulo 11 del TLCAN, y los árbitros han decidido sobre el fondo de la cuestión en diez de esos casos. Un número relativamente tan pequeño de casos no puede darnos ninguna guía definitiva acerca de las normas nacionales que, llegado el caso, podrían impugnarse con éxito basándose en el TLCAN. Sin embargo, esos casos señalan las cuestiones centrales que enfrentarán probablemente los tribunales del Tratado y el rango de decisiones sustantivas que generarán.

El pequeño número de casos del Capítulo 11 no permite valorar apropiadamente el impacto práctico de esas normas. Como puede observarse históricamente, las grandes transformaciones de la gobernanza nacional han comenzado a veces partiendo de un conjunto de casos seminales igualmente pequeños. Hay un importante ejemplo, el de la llamada «Era Lochner» del *laissez-faire* en Estados Unidos, que presenta un parecido cercano con la arquitectura emergente para la gobernanza que se refleja en los casos del Capítulo 11. Este parecido se discutirá posteriormente en la sección cuarta.

Las importantes reclamaciones presentadas con base en el Capítulo 11 han disparado también otras reclamaciones imitadoras (y legítimas), basadas en normas similares de los más de 1800 tratados de inversión bilateral que se encuentran hoy en vigor¹⁸. Además, los inversionistas amenazan ahora con presentar reclamaciones basadas en el Capítulo 11 con el propó-

¹⁷ Tanto los inversionistas como los Gobiernos han seguido de cerca y debatido el significado de los pocos casos nuevos que se han presentado en el TLCAN bajo el presupuesto de que estos casos proporcionan, de hecho, una importante fuente interpretativa para valorar cuáles podrían ser los resultados de las futuras reclamaciones y la posibilidad de que se aceptasen las futuras medidas legislativas.

¹⁸ Entrevistas con los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos, Canadá y México (26 y 27 de abril, 2002). El número preciso de esas reclamaciones no se conoce, debido a la naturaleza no pública de los procedimientos de los TBI, similar en su falta de transparencia a los procedimientos del TLCAN que se discuten a continuación.

sito de presionar políticamente a los Gobiernos norteamericanos que promulgan o intentan hacer cumplir determinadas leyes (Mann 2002, 28). Los usos estratégicos del Capítulo 11 tuvieron un papel destacado en las campañas que consiguieron derrotar iniciativas legislativas importantes, como la regulación canadiense propuesta para el empaquetado de cigarrillos y el aditivo MMT de la gasolina. Según los legisladores y administradores estadounidenses, la posibilidad de que los inversionistas presenten reclamaciones basadas en el Capítulo 11 contra el fisco público ha tenido un efecto paralizante sobre la nueva normativa económica y social, incluso en ausencia de reclamaciones efectivas o de amenazas de reclamación.

Los procedimientos para la resolución de controversias entre inversionistas y Estados

En el derecho internacional son los Estados los que, por lo general, tienen derechos y los que deben hacerlos cumplir. Por tanto, en el derecho internacional las reclamaciones suelen darse típicamente de un «Estado a otro Estado.» Las normas sobre inversión del TLCAN suponen una desviación a esa norma. La Sección B del Capítulo 11 crea un mecanismo de resolución de disputas entre los inversionistas y el Estado (MRDIE). A través de ese mecanismo, un inversor privado de un Estado miembro puede someter a arbitraje su pretensión de que otro Estado miembro haya violado sus obligaciones sustantivas contenidas en la Sección A. Un peticionario exitoso recibe una indemnización monetaria.

Los inversionistas pueden presentar sus reclamaciones basadas en el TLCAN acogiéndose a uno de los tres regímenes arbitrales reconocidos por el Banco Mundial o las Naciones Unidas¹⁹. Cada uno de estos tres sistemas tiene sus propios procedimientos de arbitraje generales, que se desarrollaron originalmente para la resolución de disputas comerciales entre empresarios privados. Dentro de estos procedimientos generales, cada tribunal del TLCAN es libre de establecer sus propias normas de procedimiento y pruebas.

El TLCAN no establece un cuerpo permanente de jueces independientes, ni un sistema de apelación²⁰. Cada tribunal de MRDIE es un órgano *ad*

¹⁹ Los tres sistemas son: el International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID); el Additional Facility Rules del ICSID; y las Arbitration Rules of the United Nations Center for International Trade Law (Uncitral).

²⁰ Si la parte condenada se niega a cumplir con el laudo arbitral, el inversionista puede solicitar el cumplimiento forzoso en los tribunales domésticos situados en el lugar de ejecución del laudo. Sin embargo, las reglas de los tres tipos de órganos arbitrales y las normas pertinentes del derecho doméstico limitan el alcance de la revisión judicial de los laudos arbitrales. Los tribunales domésticos pueden rechazar los laudos si el tribunal se constituyó inadecuadamente o actuó de manera insubsistente, pero por lo general no pueden revisar las valoraciones de hechos o las interpretaciones de fondo del Capítulo 11 realizadas por los árbitros. No existe nada, por tanto, similar a una revisión integral en apelación de las decisiones de los árbitros del TLCAN.

hoc, compuesto por tres árbitros, dos elegidos cada uno de ellos por cada parte en conflicto, y un tercero escogido de común acuerdo (art. 1123). Puesto que basta una mayoría de dos árbitros para producir un laudo vinculante, es posible que se pueda alcanzar una decisión mediante el acuerdo de dos árbitros que una parte privada ha escogido o confirmado. Los árbitros no están vinculados por las decisiones precedentes del sistema TLCAN (art. 1136.1). Los árbitros son normalmente abogados internacionales y son las partes las que les pagan. Las minutas y los gastos de los árbitros pueden llegar a alcanzar cifras de millones de dólares.

Ninguno de estos tres sistemas de arbitraje permite el acceso público a las audiencias orales. La decisión de hacer o no públicos los documentos que contienen las pruebas materiales y los argumentos jurídicos se dejan a discreción de cada tribunal y de las partes de cada caso. Por tanto, basándonos en el texto del TLCAN y en los tres sistemas arbitrales, no existe ninguna seguridad de que el público llegué a conocer en absoluto los procedimientos celebrados en el Tratado, o de que obtengan la documentación completa²¹.

El acuerdo suplementario laboral al TLCAN

El TLCAN no incluye en sí ninguna disposición sobre derechos laborales. Sin embargo, Estados Unidos insistió en negociar un acuerdo suplementario en materia laboral, cuyo nombre es Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL-TLCAN), en un esfuerzo por asegurar que el Congreso de EE.UU. aprobaría el Tratado. A los propósitos de este capítulo, merece la pena destacar las características que siguen.

Primero, el ACL-TLCAN exige que cada Estado miembro haga cumplir efectivamente sus normas laborales domésticas e intente mejorarlas, pero no impone derechos laborales supranacionales.

Segundo, el ACL-TLCAN permite que los particulares, como los representantes de los trabajadores, soliciten a la Comisión para la Cooperación Laboral del ACL-TLCAN que inicie investigaciones para determinar si un Estado miembro no ha hecho cumplir de manera efectiva sus leyes laborales domésticas. Dicha Comisión de tres miembros está conformada por los ministros o Secretarios de Trabajo de cada Estado miembro o por las personas que ellos designen (art. 6, ACL-TLCAN).

²¹ Los miembros del público han compilado la documentación de los casos del TLCAN mediante investigaciones privadas y solicitudes de revelación de los documentos. El 31 de julio de 2001, los tres Estados miembros emitieron una Nota Interpretativa, comprometiéndose a revelar los documentos de los casos del Capítulo 11, al menos que esa estuviera prohibido por las «normas arbitrales relevantes aplicables al caso.» Esta última matización puede anular el compromiso declarado sobre publicidad, puesto que los tribunales del TLCAN tienen el derecho a controlar la publicidad en aplicación de las normas arbitrales relevantes.

Tercero, la Comisión tiene discreción a la hora de decidir si la investigación irá más allá de las tres etapas preventivas establecidas en el ACL-TLCAN. Esas tres etapas son: *consulta* entre los tres ministros de trabajo, un *informe* por un Comité Evaluador de Expertos y el *arbitraje* mediante árbitros escogidos por los Estados miembros del TLCAN. Los particulares no tienen ningún poder que les permita pedir que se celebre una consulta, se realice un informe de expertos o se arbitre la controversia en torno al ACL-TLCAN.

Cuarto, el ACL-TLCAN establece que las controversias acerca del cumplimiento efectivo de los derechos de asociación y negociación colectiva en un Estado miembro no pueden ir más allá de la fase consultiva, con independencia de que los comisionados pudieran desear ejercitar su discreción para que así fuera. Las controversias sobre la discriminación en el trabajo, el trabajo forzoso y los derechos de los trabajadores inmigrantes no pueden ir más allá del Comité Evaluador de Expertos. Sólo pueden llegar a arbitraje las controversias sobre trabajo infantil, salarios mínimos, y salud y seguridad ocupacional. Hasta la fecha, la Comisión del ACL-TLCAN no ha ejercido su descripción para ir más allá de la fase consultiva. Es decir, no ha existido ningún informe de expertos o arbitraje dentro del sistema del ACL-TLCAN.

Existen asimetrías manifiestas entre las protecciones concedidas a los inversionistas en el Capítulo 11 y las concedidas a los trabajadores en el ACL-TLCAN. Las consecuencias que ello tiene para la gobernanza se exploran a continuación.

LAS CONSECUENCIAS DEL CAPÍTULO 11 PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EL ESTADO DE DERECHO

En sus interpretaciones de las normas materiales del Capítulo 11, los árbitros del TLCAN han establecido normas que dejan sin vigor las instituciones constitutivas de la gobernanza en Estados Unidos, Canadá y México y que, si llegaran a extenderse geográficamente, se impondrían a los regímenes análogos en otros países del hemisferio. Usamos el término «instituciones constitutivas» para indicar estructuras fundamentales de regulación económica y social, se encuentren éstas consagradas en el derecho constitucional, la legislación o la práctica informal. Las instituciones constitutivas nacionales se establecen normalmente durante periodos de intenso debate público y movilización política popular. El alcance, el contenido y las consecuencias normativas de las normas del nuevo Capítulo 11 se describen en los apartados siguientes.

El alcance de las normas de control del Capítulo 11

Es cierto que el Capítulo 11 es simplemente una de las varias normas escritas a través de las cuales el TLCAN intenta reestructurar los mercados y afectar los procesos legislativos de los Estados miembros. Pero las decisiones de sus árbitros le han dado un gran alcance al Capítulo 11. De hecho, dos de las decisiones más relevantes adoptadas siguiendo reglas del Capítulo 11 *a)* impondrían las normas materiales del Capítulo 11 a todas las normas legislativas sociales y económicas importantes de los Estados nacionales, y *b)* permitirían a los particulares exigir el cumplimiento de esas normas frente a las legislaciones estatales que afectaran no sólo derechos de propiedad, sino también los flujos comerciales, extendiendo efectivamente la jurisdicción del Capítulo 11 a todas las disposiciones centrales del TLCAN.

En uno de los casos sometidos a arbitraje en el TLCAN, una compañía maderera estadounidense, Pope y Talbot, reclamaba que el Gobierno canadiense había expropiado su inversión en Canadá al establecer cuotas entre compañías exportadoras de maderas de coníferas al mercado estadounidense (Canadá impuso y distribuyó cuotas de exportación con el propósito de ajustarse al US-Canada Softwood Lumber Agreement, un acuerdo internacional entre Canadá y Estados Unidos sobre explotación y exportación de maderas de coníferas). El tribunal del TLCAN estuvo de acuerdo con el argumento de la compañía de que su «cuota de mercado» y su «acceso al mercado estadounidense» eran intereses económicos protegidos contra la expropiación por el artículo 1110²².

La definición de Pope y Talbot de «inversión» expande el alcance general de las protecciones del Capítulo 11 en dos formas fundamentales ya señaladas. De conformidad con una doctrina jurídica familiar, la categoría de medidas estatales que afecten el comercio transfronterizo o el acceso al mercado pueden incluir casi toda la regulación social y económica intraestatal. Por ello, la definición de inversión de Pope y Talbot extiende los controles del Capítulo 11 a casi todas las normas domésticas²³.

La definición de Pope y Talbot de inversión coloca también todas las reclamaciones relativas a las protecciones centrales al comercio del TLCAN dentro del ámbito del poder de los inversionistas para presentar reclamaciones privadas contra los Estados usando la maquinaria del Capítulo 11. Debe recordarse que una vez que se reconoce la existencia de un interés en el flujo de bienes transfronterizos como un interés del Capítulo 11, se

²² El tribunal encontró que, en este caso, la asignación de cuotas de exportación realizada por Canadá no había causado una «privación sustantiva» de intereses económicos y no era, por lo tanto, una expropiación compensable.

²³ Las decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos indican que casi cualquier legislación social y económica intraestatal afecta el flujo de comercio entre fronteras de estados federados. Véase *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942); *Katzenbach v. McClung*, 379 U.S. 294 (1961). De ello se deduce lógicamente que ese tipo de legislación afecta a la oferta y la demanda en el mercado entre fronteras de Estados-nación.

protege no sólo contra la expropiación según el artículo 1110, sino también contra el tratamiento discriminatorio e injusto, de la misma forma que los flujos quedan protegidos por las normas esenciales del libre comercio. Es decir, esos intereses quedan protegidos por el estándar del tratamiento nacional (en virtud del art. 1102), por el estándar de la nación más favorecida (art. 1103) y por los estándares mínimos internacionales (art. 1105). Después de Pope y Talbot, los inversionistas privados pueden impugnar cualquier norma interna de un Estado alegando que afecta el comercio transfronterizo en manera tal que se viola alguno de estos estándares.

Un segundo caso importante refuerza la expansión radical que hace Pope y Talbot del alcance de las gobernanzas del Capítulo 11. En el caso *S. D. Meyer*, el demandante era una empresa estadounidense, SDMI, que se dedica a procesar los peligrosos bifenilos policlorados (productos químicos conocidos usualmente como PCB) en los Estados Unidos. SDMI demandaba la prohibición canadiense de exportación de residuos de PCB de Canadá a Estados Unidos. El ministro de Medioambiente canadiense impuso la prohibición basándose en las finalidades declaradas de proteger la salud pública y el medioambiente, y de cumplir con la Convención de Basilea multilateral sobre el transporte transfronterizo de residuos peligrosos. El tribunal del Capítulo 11 interpretó que el estándar de tratamiento nacional del artículo 1102 imponía la prueba jurídica más restrictiva a la legislación canadiense sobre residuos de PCB, el llamado «test de la necesidad», que se discute en la siguiente sección. El tribunal se basó parcialmente para dar esta interpretación en el «lenguaje» y en la jurisprudencia, sin especificarlos, de «la familia de acuerdos de la OMC,» y en principios generales del «libre comercio».²⁴ El tribunal estableció también que SDMI era un «inversionista» en el sentido del Capítulo 11, aunque el único interés de la empresa estadounidense fuera su acceso a los flujos transfronterizos de PCB desde Canadá.²⁵ Al igual que en Pope y Talbot, el tribunal incorporó

²⁴ *S. D. Meyers, Inc. v. Government of Canada*, laudo parcial en un arbitraje del TLCAN de conformidad con los laudos arbitrales de la Uncitral, 13 de noviembre de 2000, para. 221.

²⁵ El tribunal de *S. D. Myers* no fue tan explícito como el tribunal de Pope y Talbot a la hora de establecer que los intereses de los inversionistas incluían los intereses en las exportaciones y las importaciones. Formalmente, los árbitros de *S. D. Meyers* se basaron en el hecho de que SDMI compraba sus desechos de PCB a un intermediario canadiense, del que era propietario. Pero el tribunal renunció explícitamente a declarar que Meyers Canada (el comprador y vendedor de PCB) era una subsidiaria, empresa conjunta o deudor del demandante en el caso SDMI, una sociedad mercantil domiciliada en Estados Unidos. Formalmente, los árbitros se basaron en el hecho de que Meyers Canada y SDMI eran de propiedad de los mismos sujetos (en la práctica, este hecho es, por lo general, insuficiente según el derecho internacional o doméstico para atribuir derechos y responsabilidades corporativas de Meyers Canada a SDMI, es decir, para «levantar el velo corporativo» de la primera. El tribunal afirmó simplemente que ese hecho era suficiente «a la luz de los objetivos [del TLCAN]» para establecer una unidad entre SDMI y Meyers Canada). Puesto que la normativa canadiense no discriminaba de ninguna manera contra Meyers Canada, que podía comprar e incluso procesar residuos de la misma manera que cualquier otro intermediario o procesador de residuos canadienses, la única discriminación posible de Canadá era contra SDMI, y el único interés afectado de esa compañía por la regulación canadiense era su interés en importar residuos de PCB.

las normas más exigentes del comercio internacional a las protecciones del Capítulo 11, autorizó a los particulares a exigir el cumplimiento de esas normas basándose en el interés de las partes en el comercio transfronterizo, más que en sus derechos de propiedad, y, por tanto, extendió el derecho de los particulares a exigir el cumplimiento de las normas a prácticamente toda la normativa social y económica.

El contenido de los controles del Capítulo 11

Las limitaciones a la normativa social y económica según el estándar del tratamiento nacional

Algunos de los críticos más conocidos del Capítulo 11 mantienen que el estándar de tratamiento nacional es la más justificable de sus reglas, cuando menos porque su interpretación es relativamente poco discutida. Los casos TLCAN sugieren, por el contrario, que el estándar de tratamiento nacional se somete a una interpretación elástica que puede imponer rigurosas pruebas a la regulación doméstica, las cuales pueden derogar la deferencia tradicional a la legislación social del derecho nacional que se tiene en todo el hemisferio²⁶.

Los tribunales del TLCAN han establecido que los Gobiernos pueden legislar sólo en formas que sean «necesarias» para conseguir fines estatales «legítimos» mediante medidas legislativas que «limiten mínimamente» el comercio y la inversión transfronterizos. Por ejemplo, el tribunal de S. D. Meyers requirió que el ministro canadiense de medioambiente escogiera los medios de regulación de los residuos peligrosos que fueran mínimamente restrictivos para los derechos de propiedad y comerciales protegidos por las normas de inversión del TLCAN, y por los conceptos abstractos del «libre comercio.»

Para aplicar el «test de la necesidad» de manera rigurosa, un tribunal arbitral se enfrenta a las siguientes tareas: 1) definir los fines sociales y medioambientales que pueden legítimamente buscarse por un Gobierno

²⁶ Recordemos que el principio del tratamiento nacional exige que los Estados no «discriminen» contra los inversionistas extranjeros. Los tribunales del TLCAN deben, por consiguiente, determinar cuándo un actor sujeto a la legislación (el inversionista extranjero) se encuentra en una situación similar que permita exigir igual trato frente a otro actor no afectado por la legislación o sujeto a una distinta (el inversionista doméstico). Al hacerlo así, como se demostró por el tribunal de S. D. Meyers, los árbitros del TLCAN deben decidir la cuestión más general de si la legislación demandada se basa en criterios que determinan imparcialmente si una de las partes debería someterse a una normatividad especial y otra no, con independencia de si esas partes son nacionales o extranjeras. Es decir, el tribunal del TLCAN revisa en la práctica la validez de las decisiones adoptadas por los legisladores y funcionarios de la administración acerca de qué categorías concretas de actores económicos deben sujetarse a normas particulares y qué actores no incluidos en esa categoría no deben hacerlo. Por tanto, la demanda de un inversionista extranjero es una oportunidad para el escrutinio arbitral, pero el estricto escrutinio de los árbitros y el castigo potencial contra el Estado se basa en una decisión acerca de si la legislación es discriminatoria en su aplicación en general.

nacional²⁷; 2) detallar los instrumentos alternativos imaginables en la política pública que puedan conseguir desde un punto de vista técnico estos objetivos; y 3) determinar cuál de esos instrumentos puede lograr los objetivos multidimensionales con la menor intrusión posible en los intereses igualmente multidimensionales de los inversionistas y del «libre comercio»²⁸.

Al adoptar el restrictivo «test de la necesidad,» los árbitros del TLCAN eliminan un estándar alternativo, familiar en todo el hemisferio, conocido como el «test de la racionalidad». Desde la revolución constitucional del *New Deal*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ratifica cualquier medida legislativa siempre y cuando sea un medio racional que sirva a una finalidad pública legítima²⁹. En sus líneas estructurales generales, las normas básicas estadounidenses son similares a aquéllas de muchos otros regímenes en el hemisferio occidental, entre los que estarían México, Argentina, Brasil y Chile³⁰. Los tribunales de después del *New Deal* declinan explícitamente entrar a realizar una averiguación más exigente acerca de si pudieran existir medios alternativos para cumplir importantes objetivos estatales que pudieran tener un impacto menor sobre los derechos de propiedad y contratos que las medidas legislativas escogidas por los legisladores o los administradores.

El test de la racionalidad representa dos pilares del Estado regulador moderno. El primer pilar lo constituye el hecho de que las decisiones realizadas por las ramas electas del poder acerca de la importancia relativa de los fines políticos y de la eficacia relativa de los instrumentos normativos

²⁷ Independientemente del test de «la alternativa menos restrictiva,» el artículo 1110 del TLCAN exige que el tribunal decida si las medidas legislativas cumplen «finalidades públicas» legítimas.

²⁸ Este análisis exige que los árbitros del TLCAN decidan varias cuestiones espinosas adicionales como: ¿debe el Gobierno escoger un instrumento legislativo que tenga un menor impacto en los inversionistas y en el «libre comercio» incluso cuando el instrumento produzca mayores costos administrativos al Gobierno? Si los objetivos medioambientales del Gobierno tienen múltiples dimensiones, ¿cuál debería ser el peso que se asignará a cada uno de esos múltiples objetivos con el propósito de diseñar una escala mediante la cual poder medir lo adecuado de los instrumentos políticos alternativos para conseguir esos objetivos?

²⁹ Este test, basado en los «términos de racionalidad» de las medidas, ha prevalecido desde la «revolución constitucional» del Tribunal Supremo de Estados Unidos de 1930, que reconoció la legalidad de los programas legislativos del *New Deal* frente a las demandas ante los tribunales que defendían los principios del *laissez-faire*. Véase *United States v. Carolene Products*, 304 U.S. 144 (1938). Este test se utiliza para determinar si las medidas legislativas son conformes con los requisitos constitucionales de no discriminación y debido proceso. Las medidas legislativas deben también, naturalmente, respetar cualquier otra exigencia constitucional, como los derechos de libre expresión y la privacidad.

³⁰ Incluso en la más profundamente integrada Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha negado a aplicar restricciones estrictas a la regulación doméstica como las impuestas por los árbitros del TLCAN. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no realiza un juicio material acerca de si la legislación doméstica es «necesaria» y «menos restrictiva.» En lugar de ello, se pregunta si los legisladores nacionales han realizado esa indagación de manera razonable.

adecuados para conseguir esos fines no deben subvertirse por decisiones posteriores valorativas y evaluaciones fácticas de árbitros no electos. El segundo pilar sería que las normas básicas constitucionales no subordinan los derechos personales y sociales a los derechos de propiedad y los mercados no regulados. El equilibrio material entre derechos sociales y derechos de propiedad no está constitucionalmente cerrado, sino que se deja luego a la actividad de la política democrática «ordinaria»³¹.

Los tribunales del Capítulo 11 han rechazado estos fundamentos de la gobernanza contemporánea e impuesto el estándar más estricto, anterior al *New Deal*, de revisión de la legislación social y económica, en el nombre, explícitamente, del libre comercio y la inversión.

La discreción limitada de los órganos legisladores bajo los estándares internacionales mínimos

Los árbitros del Capítulo 11 han exigido a los Gobiernos que compensen a los inversionistas cuando los organismos administrativos ejerzan una discrecionalidad «excesiva», aun cuando esos organismos: a) no hayan actuado arbitrariamente, y b) su poder para ejercitar esa discreción se les haya otorgado por las autoridades soberanas por excelencia. Los tribunales del TLCAN han derogado así las soluciones locales a los conflictos políticos agudos en torno al nivel de autoridad discrecional de los órganos legislativos en el Estado moderno.

En el caso *Metalclad*, por ejemplo, una administración municipal mexicana negó a *Corporation Metalclad*, empresa con domicilio social en Estados Unidos, un permiso para desarrollar y operar un relleno sanitario de residuos peligrosos, y el gobernador correspondiente del estado mexicano declaró que el relleno sanitario se encontraba en un área designada para su protección ecológica. El Gobierno mexicano dio su opinión soberana de que el Gobierno local había actuado de conformidad con su jurisdicción constitucional. Aunque el Capítulo 11 no impone ningún requisito que exija que los árbitros tengan conocimiento del derecho doméstico de los Estados miembros del TLCAN, los árbitros de *Metalclad* dieron su propia opinión acerca del constitucionalismo mexicano³². El tribunal de *Metalclad* encontró que el Gobierno mexicano había violado los estándares internacionales mínimos, según el artículo 1105, al no haber proporcionado suficiente previsibilidad y certidumbre a *Metalclad*. El tribunal encontró, en efecto,

³¹ En la famosa frase del juez Holmes, la Constitución no hace una codificación de la economía darwiniana. Véase *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) (J. Holmes, voto particular).

³² El tribunal del Capítulo 11 determinó que las autoridades municipales y el Estado mexicano no tenían una base legítima para sus decisiones acerca del uso del suelo y medioambientales contra *Metalclad* y que ésta tenía derecho a confiar en los permisos anteriores concedidos por las autoridades estatales y federales mexicanas.

que el Capítulo 11 requería que el Gobierno federal mexicano restringiera la discreción legislativa del estado y de las autoridades locales, aunque el Gobierno mexicano se oponía a esas restricciones³³.

En los países que estamos estudiando, la división de las competencias entre legisladores y encargados de los organismos administrativos reguladores es una cuestión vital para la gobernanza nacional y local³⁴. Esa división se debate al nivel de la política constitucional y ordinaria. En el nivel de la política ordinaria, la cuestión de la capacidad administrativa hace surgir innumerables conflictos nacionales, estatales y provinciales en torno a la legislación y los decretos gubernativos que definen: *a)* la autoridad de organismos administrativos reguladores en su conjunto; *b)* la estructura de la autoridad de los organismos administrativos concretos; *c)* los mecanismos de gobierno para vigilar y controlar esos organismos administrativos. Estos asuntos constituyen la política del «derecho administrativo», la cual, aunque se conoce muy poco más allá de las elites políticas y de la profesión jurídica, es crítica para la gobernanza en el Estado regulador moderno.

En el nivel de la política constitucional, un aspecto esencial de la transformación de la gobernanza realizada por el *New Deal* fue el abandono de la «doctrina de la no delegación» por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Esa doctrina recortaba severamente el poder del Estado regulador al prohibir que el Congreso autorizara a los entes administrativos a ejercer una discrecionalidad amplia en la aprobación y vigilancia del cumplimiento de normas jurídicas, y exigía que esa discrecionalidad estuviera estrictamente circunscrita³⁵. La jurisprudencia constitucional mexicana rechaza también la doctrina de la no delegación. Pero es precisamente esta doctrina la que resurge a través del requisito de los tribunales del TLCAN de que los Gobiernos compensen a los inversionistas cuando los organismos administrativos ejerzan una discreción excesivamente amplia, aun si actúan respetando una delegación soberana.

La indemnización expansiva a los inversionistas a consecuencia de las expropiaciones indirectas efectuadas mediante la aprobación de nuevas normas

³³ El tribunal ordenó al Gobierno mexicano pagar 16 millones de dólares a Metalclad. En un pleito posterior para dar cumplimiento al laudo del tribunal del TLCAN, el Tribunal Supremo de British Columbia ratificó un laudo de aproximadamente 16 millones de dólares contra el Gobierno mexicano, pero sobre una base diferente a la que había usado el tribunal del TLCAN.

³⁴ Según el derecho nacional, los órganos legislativos nacionales pueden delegar su autoridad legislativa a organismos administrativos que están autorizados para producir normas legales dentro de su campo de acción sustantivo. Existen numerosas razones para esa delegación: los organismos administrativos tienen el tiempo, el conocimiento experto y las capacidades de supervisión de la actividad social; los organismos administrativos son capaces de experimentar actuaciones descentralizadas; o, menos idealmente, los representantes electos desean evitar realizar ellos mismos concesiones complicadas a determinados actores y trasladan así la decisión a burócratas menos visibles.

³⁵ *Schechter Poultry v. United States*, 295 U.S. 495 (1935).

Los tribunales del Capítulo 11 han producido nuevas doctrinas que otorgan a los inversionistas mayores protecciones que las que conceden los derechos domésticos a las expropiaciones indirectas producto de la aprobación de leyes no expropiatorias en su finalidad*. Los tribunales han ampliado la definición de propiedad protegida contra la expropiación, y disminuido el nivel necesario de la normatividad para que los propietarios afectados puedan exigir una compensación económica.

En el caso Metalclad, por ejemplo, el tribunal del TLCAN decidió que la ausencia de indemnización por el Gobierno mexicano constituía una expropiación indirecta, que definía en términos amplios:

La expropiación según el TLCAN incluye... la interferencia incidental o encubierta a la utilización de un interés económico particular que tenga por efecto privar a su propietario, en su totalidad o en parte, del uso del beneficio económico razonablemente esperado de su propiedad...³⁶

Cuando se combina este test con la definición de «inversión» recogida en el caso Pope y Talbot, el Estado debe compensar a una empresa privada simplemente con que se demuestre que alguna medida del Gobierno ha privado *parcialmente* a la empresa de alguna ganancia *esperada* en importaciones, exportaciones o cuota de mercado. Estas protecciones a la propiedad exceden las previstas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Recientemente, iniciativas legislativas nacionales muy patentes pretendieron conseguir los derechos de propiedad expandidos que hoy se reconocen por los árbitros del Capítulo 11, con la diferencia de que esas iniciativas fueron derrotadas en los parlamentos³⁷.

El efecto potencial de esta doctrina expandida de la expropiación legislativa que ha creado el TLCAN no se limita a la compensación económica por decisiones legislativas discrecionales. La lógica de la doctrina se aplica al conjunto de programas legislativos asumidos como propios de los Estados de bienestar. Los principales teóricos de la doctrina expandida insisten en que, por ejemplo, se requeriría compensar a todos los empleadores que debieran respetar los derechos de asociación de los trabajadores codifica-

* Estamos ante expropiaciones en sentido económico, no en sentido legal, puesto que la aprobación de nuevas normas conlleva una redistribución de los intereses existentes, y en ese sentido, se podría decir que algunos de los favorecidos por la antigua norma han sido «expropiados» de sus derechos con la aprobación de las nuevas. Como puede verse, un concepto tal de expropiación llevaría hacia la casi parálisis de la reforma legislativa. (N. del T.).

³⁶ Metalclad Corp v. United Mexican States, Case No. ARB(AF)/97/1, Award, Aug. 30 (2000), ICSID Rev. - Foreign Inv. L.J. 168, 195 (2001).

³⁷ Por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos en la Legislatura 104ª, aprobó un proyecto de «indemnización por expropiación,» pero el Senado declinó tramitarlo.

dos en las leyes domésticas, como podrían ser las normas que prohíben a los empleadores despedir a los trabajadores que deseen constituir un sindicato (Epstein 1985). Sólo el pragmatismo político de los abogados que desempeñan el cargo de árbitros del Capítulo 11 limita una aplicación tan radical de la doctrina de la expropiación legislativa. Su mandato formal no lo hace³⁸.

La reconfiguración del proceso de gobernanza realizada por el Capítulo 11

La reconfiguración del Estado de derecho y de las capacidades administrativas

No hay una interpretación única de qué es el Estado de derecho y de sus virtudes. Una forma de entenderlo es como representación de las virtudes de la predecibilidad y el tratamiento equitativo, es decir, como simple uniformidad y transparencia en la aplicación de normas a situaciones fácticas similares (Hart 1961). Una segunda forma es por su integridad, en el sentido de que los vacíos existentes en las normas se pueden completar previsiblemente mediante nuevas normas basadas en principios y políticas más generales que pueden discernirse a partir de las normas existentes (Dworkin 1977). Una tercera es por su capacidad de adaptación o experimentalismo, por la idea de que se desarrollarán normas a lo largo del tiempo a través de una adaptación coherente y reflexiva de las mismas a los problemas sociales o mediante la innovación experimental en la estructura normativa. La tercera concepción representa el ideal no sólo de los jueces del *common law*, sino de los órganos administrativos flexibles y con conocimiento experto que tengan jurisdicción sobre materias complejas de la regulación social. Este ideal difumina las virtudes de la *creación* legislativa de normas, como algo diferente a la actividad de los órganos judiciales encargados de su *aplicación* (Dorf y Sabel, 1998)³⁹.

El mecanismo de resolución de disputas del Capítulo 11 no está bien preparado para dar cumplimiento a ninguna de estas lecturas del Estado

³⁸ El Congreso de Estados Unidos, en la legislación reciente que autoriza nuevamente al presidente a iniciar negociaciones comerciales, declaró que el éste debería asegurarse en lugar de ello de que los nuevos acuerdos comerciales proporcionan a los inversionistas protecciones que sean «comparables» con aquellas disponibles de conformidad con los «principios y prácticas» legales estadounidenses. Pero esta instrucción al presidente es elástica y discrecional, en vez de obligatoria y específica, y se enfrenta a la fuerte resistencia de los grupos de presión corporativos, además de tener que codificarse de manera concreta en los borradores propuestos del ALCA.

³⁹ Los jueces del *common law*, caso por caso, adaptan el derecho a los problemas sociales y pueden derogar decisiones anteriores que se consideren «experimentos» inviables y malogrados. Debido a que estos jueces están obligados a aplicar los instrumentos judiciales tradicionales al caso que tienen ante sí, carecen, sin embargo, de la capacidad de los funcionarios de la administración para adaptar y experimentar con las normas de manera sistemática en varios campos sociales generales usando una variedad de mecanismos.

de derecho y de la capacidad administrativa. Además de las falencias más evidentes en la transparencia y violación del debido proceso, a los tribunales del TLCAN no se les exige respetar las decisiones adoptadas por los tribunales anteriores, es decir, no existe el precedente. Si los tribunales se compusieran a partir de tribunales ya existentes, cabría esperar que siguieran *de facto* el razonamiento de los laudos anteriores. Sin embargo, los tribunales del TLCAN se componen gracias a una selección *ad hoc* de los árbitros que hacen las partes. Es más, los miembros de los tribunales son, por lo general, abogados del sector privado pertenecientes a muy diversos países. No tienen ni el entrenamiento de los jueces, ni saben comportarse como se espera socialmente de los jueces profesionales, ni tampoco conocen de manera consistente ninguna tradición jurisprudencial existente aparte de la del derecho internacional. No necesitan tener formación en legislación económica, medioambiental, laboral, de salud o cualquier otro tipo de normativa social, aunque como hemos mencionado, pretenden gozar de la autoridad para adoptar decisiones exactas acerca de qué medios normativos son más efectivos para conseguir determinados fines legislativos con la menor restricción posible sobre la inversión y el funcionamiento del mercado.

A la luz de este marco procedimental *ad hoc*, los actores sociales y económicos no pueden esperar la aplicación uniforme de las normas que protegen a los inversionistas y los mercados, ni de las restricciones aplicables a la normativa económica, social y medioambiental. Los actores tampoco pueden esperar una aplicación integral de las normas. Los vacíos existentes en la estructura de las normas sobre inversión, procesos de mercado y en los distintos campos legislativos es improbable que se completen gracias a nuevas normas basadas en un cuerpo coherente de principios económicos o sociales que sea heredero de las normas existentes.

El fracaso del MRDIE a la hora de satisfacer las virtudes del Estado de derecho es irónico. Se busca, entre otras cosas, que los tribunales del Capítulo 11 del TLCAN proporcionen a los inversionistas extranjeros un mecanismo de solución de conflictos que sea superior al débil sistema judicial mexicano. El MRDIE permite a los inversionistas norteamericanos evadir los tribunales nacionales, sean frágiles o robustos, y proteger sus intereses a través de procedimientos que no representan una imagen adecuada del Estado de derecho. Como modelo regional de resolución de disputas, por tanto, el MRDIE puede disminuir, en lugar de mejorar, la calidad de la justicia.

Las deficiencias estructurales del MRDIE son todavía más graves cuando se juzgan mediante el criterio de los estándares de la capacidad administrativa, especialmente de la capacidad de adaptación y experimentación. Los tribunales del Capítulo 11 del TLCAN ejercitan su autoridad para revisar decisiones y, en un sentido real, suplantando el funcionamiento de los organismos administrativos y los legisladores. Los tribunales particulares

del TLCAN carecen de continuidad, conocimiento experto, visión general de las disciplinas y responsabilidad política para desempeñar esas funciones de manera efectiva y legítima.

Es esencial observar que los tribunales tienen el poder de decidir usando el estilo normativo desacreditado de «vigilancia y control» o «supervisión de las políticas públicas.» Es decir, el puro castigo monetario de los árbitros contra la actividad estatal no se encuentra incorporado dentro de una red de diálogo y aprendizaje entre los actores que deben soportar sus consecuencias en los niveles regional, nacional y local. Los procedimientos no transparentes de los tribunales arbitrales y las decisiones *ad hoc* suponen cerrar la discusión normativa, en lugar de promover un proceso continuo de construcción de capacidad reguladora que tenga por objeto estrategias más abiertas para el desarrollo económico y la distribución equitativa de sus frutos.

La reconfiguración del federalismo

En la medida en que la democracia participativa es un valor que se concreta mediante la autoridad de los Gobiernos locales, se ve disminuida por el modelo de gobernanza del TLCAN. Los tres Estados miembros del TLCAN son federales, al igual que Brasil, Argentina y otros miembros potenciales del ALCA. El grado de descentralización de los órganos administrativos domésticos es, naturalmente, una cuestión importante para la gobernanza, aun para Estados que no son formalmente federalistas. Al menos cuatro características del modelo TLCAN promueven la centralización o reconfiguran irreflexivamente los contornos del federalismo doméstico.

Primero, la aplicación de los tribunales del TLCAN del estándar del tratamiento nacional ha disminuido la capacidad de los Gobiernos nacionales para regular el bienestar público. En el caso *S. D. Myers*, por ejemplo, el tribunal sentenció que Canadá había violado el estándar del tratamiento nacional al aprobar determinadas leyes, y lo hizo basándose en gran parte en el efecto desproporcionado de la legislación en el comercio transfronterizo. Este test es mucho más estricto que el análogo del derecho nacional estadounidense que define qué es el «mercado común» nacional entre los cincuenta estados. Según la cláusula de comercio de la Constitución estadounidense, se permite a un estado imponer normas que afecten desproporcionadamente el comercio interestatal siempre y cuando los beneficios del bienestar para ese estado sobrepasen las cargas impuestas al comercio⁴⁰.

⁴⁰ Pike v. Bruce Church. Co., 379 U.S. 137. Incluso si las cargas al comercio interestatal sobrepasan los beneficios del estado federado, el Congreso puede autorizar positivamente a ese estado a que apruebe la legislación en cuestión.

Segundo, el TLCAN es, evidentemente, un tratado interestatal. La autoridad para negociar esos tratados se encuentra investida en los Estados nacionales, y la autoridad de los Gobiernos de los estados federados y regionales está excluida constitucionalmente. El hecho de que la aprobación de esos tratados imponga nuevas reglas constitutivas, como hemos visto, es una forma de reconstrucción constitucional de las estructuras normativas, de profundo alcance, que tiende a disminuir la importancia de la movilización popular y de los órganos no federales que se encuentran investidos formalmente de autoridad para participar en esa reconstrucción⁴¹.

Tercero, los Estados deben aprobar leyes y ponen en vigor políticas que aseguren el cumplimiento doméstico de las transformaciones constitutivas impuestas por el régimen del Capítulo 11 del TLCAN. Ello marca un fuerte cambio práctico en el equilibrio real entre legislación y administración sobre importantes asuntos políticos. Las administraciones centrales deben asegurarse de que se cumplen las nuevas protecciones otorgadas a los propietarios de intereses económicos y las nuevas limitaciones a las legislaciones medioambientales, de salud y laborales impuestas por el Capítulo 11. En la medida en que las administraciones centrales, provinciales o locales desarrollen esos programas legislativos, se deteriora la creación descentralizada de normas sociales y democráticas.

Cuarto, y tal vez aún más importante, cada uno de los regímenes nacionales intenta coordinar adecuadamente los valores multifacéticos que subyacen a la distribución de la autoridad legislativa entre niveles verticalmente establecidos de gobierno⁴². Los tribunales del TLCAN, conformados principalmente por abogados privados, seleccionados por inversionistas privados, cuyo trabajo es evaluar las reclamaciones presentadas por éstos, no están bien dotados para respetar y desarrollar el equilibrio constitucional de los valores federalistas que realizan los órganos de Gobierno nacionales y locales⁴³.

⁴¹ Véase la Constitución de Estados Unidos, artículo 5.

⁴² Estos valores pueden incluir: la maximización de la participación local; asegurar que los ciudadanos cuyos intereses se ven vitalmente afectados por decisiones concretas se vean representados en los órganos de decisión; el estímulo a la experimentación, la innovación y la responsabilidad social locales; asegurar que los legisladores se basan efectivamente en el conocimiento local; asegurar que los legisladores tienen incentivos para internalizar las externalidades territoriales; y otras razones similares.

⁴³ No es sorprendente, pues, que en la reconstrucción que hace el TLCAN del federalismo nacional, al igual que en las limitaciones materiales que impone a la legislación medioambiental y social de carácter local, haya generado una reacción política en los Gobiernos locales, provinciales y estatales, incluyendo campañas en Estados Unidos por ciudadanos y legisladores locales que piden que este país se retire del arbitraje y la producción de normas del Capítulo 11 del TLCAN. En Estados Unidos, la oposición al Capítulo 11 se ha presentado por la National Conference of State Legislatures, la National League of Cities, la U.S. Conference of Mayors, y la National Association of State Attorneys General.

La nueva configuración de la gobernanza multilateral

El patrón del TLCAN que privilegia la inversión y los derechos comerciales sobre los intereses sociales y medioambientales se ve replicado en el nivel de la gobernanza regional y multilateral. Los derechos y los recursos judiciales que concede el Capítulo 11 a las inversiones definidas en sentido amplio son lo suficientemente fuertes como para considerarse «derecho internacional duro». Es decir, el Capítulo 11 concede a los inversionistas varios derechos supranacionales explícitos que sobrepasan sus derechos domésticos sustantivos; proporciona a los inversionistas foros que tienen poder de dictar sentencias vinculantes e imponer sanciones económicas; y concede a los tribunales nacionales autoridad para que utilicen su poder coercitivo soberano con el propósito de hacer cumplir esas sanciones después de una revisión de fondo mínima.

El pleno efecto de este régimen multilateral de «derecho duro» para los inversionistas puede entenderse sólo si se contrasta cuán diferente es de los regímenes multilaterales de «derecho blando» en las áreas de los derechos sociales, medioambientales y derechos humanos, como se refleja en los varios acuerdos medioambientales multilaterales (AMM), los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y sociales, y el acuerdo complementario al TLCAN en materia laboral.

La idea aquí no es simplemente señalar que los intereses de los inversionistas cuentan con «mejores» derechos, tribunales y sanciones. Además de eso, los regímenes de derecho duro para los inversionistas interactúan con los regímenes sociales del derecho blando del tal forma que disminuyen la eficacia de estos últimos. Cuando las obligaciones del Capítulo 11 entran en conflicto con las obligaciones medioambientales, laborales y de derechos humanos consagradas en los instrumentos del derecho blando, el cumplimiento de los Estados miembros de estos instrumentos puede verse severamente comprometido. Un ejemplo, discutido anteriormente, sería la limitación del TLCAN de la capacidad de Canadá para cumplir con la Convención de Basilea sobre residuos peligrosos. Otro sería la limitación potencial del TLCAN al ACL-TLCAN, el acuerdo complementario en materia laboral al propio Tratado. Hemos visto que la doctrina expandida de la expropiación legislativa puede recortar la protección doméstica de los derechos laborales, entre los que estaría el derecho fundamental de asociación obrera. No es cierto, por tanto, que el TLCAN deje los estándares laborales regionales establecidos por las normas multilaterales inalterados, y esa conclusión no se ve alterada por el requisito multilateral del ACL-TLCAN de que cada país dé cumplimiento a sus derechos laborales domésticos existentes. Puede afirmarse, por el contrario, que reduce claramente los estándares laborales.

Por consiguiente, las normas y los tribunales del Capítulo 11 pueden socavar el largo esfuerzo posterior al *New Deal* por promover los valores sociales y medioambientales a través del derecho internacional multilateral.

La importancia normativa del efecto que tiene el Capítulo 11 sobre la gobernanza

La síntesis de los epígrafes anteriores es que las instituciones del Capítulo 11 padecen un déficit de legitimidad democrática, Estado de derecho y capacidad administrativa. Árbitros no elegidos democráticamente, *ad hoc*, escogidos por inversionistas privados para decidir sobre las reclamaciones de inversionistas privados, tienen una autoridad delegada que les permite impedir la creación de marcos democráticos constitutivos con los cuales se pueda aprobar legislación social y económica en los niveles nacional y subnacional.

Al interpretar el estándar de tratamiento nacional, los tribunales del Capítulo 11 pretenden tener la autoridad de juzgar si la regulación doméstica tiene un interés legítimo, y si existen instrumentos políticos alternativos que pudieran cumplir esos fines imponiendo restricciones menores sobre conceptos excepcionalmente generales, como el de seguridad en la propiedad y libre comercio. Sin embargo, no hay nada en el régimen del TLCAN que asegure que los abogados privados que desempeñen el cargo de árbitros del Capítulo 11 estén profesionalmente capacitados en economía u otras áreas técnicas necesarias para elaborar esos instrumentos políticos alternativos, analizar la capacidad de los instrumentos para conseguir fines en medioambientales u otros fines sociales, y valorar sus consecuencias para el comercio y la inversión⁴⁴. El tribunal en el caso S. D. Meyers, por ejemplo, eludió el análisis económico o medioambiental. Simplemente, afirmó que las medidas canadienses democráticamente aprobadas no eran las adecuadas para abordar fines medioambientales legítimos, como sí lo podían ser otras medidas (no especificadas). Los árbitros del Capítulo 11 carecían también de responsabilidad social y legitimidad democrática para preguntarse si los fines sociales y medioambientales del Gobierno constituían fines públicos legítimos. Como se ha descrito, fueron elegidos y pagados por inversionistas privados, celebraron sus sesiones a puerta cerrada, elaboraron sus propias normas procedimentales, y no hicieron públicos los documentos legales o las pruebas materiales.

⁴⁴ La breve audiencia en S. D. Meyers y la decisión del tribunal se centraron más en la historia empresarial de SDMI y en aspectos selectivos del proceso político que precedieron a la legislación de Canadá sobre PCB, y mucho menos en las consecuencias económicas y medioambientales reales de esa legislación. En los tribunales nacionales o en los órganos administrativos especializados en Estados Unidos y en otros lugares, una valoración del impacto de una decisión medioambiental de tal magnitud y de los medios alternativos de regulación exige usualmente muchos días, cuando no semanas, de estudio de la documentación, testimonios y análisis por expertos de las cuestiones económicas y medioambientales.

Al interpretar los estándares internacionales mínimos, los árbitros del TLCAN han restaurado la doctrina de la no delegación del Estado del *laissez-faire*, anterior al *New Deal*, derogando las opciones profundamente democráticas que conducen a delegar la discreción normativa en organismos administrativos y administraciones locales.

Al interpretar las disposiciones sobre expropiación del Capítulo 11, los árbitros del TLCAN han rechazado la política tradicional de que «el que contamina paga las externalidades» negativas que causa y la han sustituido por la idea de que «el público debe pagar al que contamina.» Esta revisión de las políticas domésticas se ve reflejada perfectamente a nivel multilateral: las protecciones de «derecho duro» otorgadas por el Capítulo 11 a la propiedad y el comercio eclipsan las protecciones de «derecho blando» a los derechos medioambientales y sociales incorporados en instrumentos multilaterales, que son otro hito de la gobernanza ulterior al *New Deal*.

En resumen, el Capítulo 11 ha restaurado varias políticas y normas básicas esenciales de la constitución económica anterior al *New Deal*, rechazando así los acuerdos domésticos a los que se llegaron tras décadas de continuas luchas populares y de las elites políticas⁴⁵. No hay ninguna prueba de que los tres legisladores de América del Norte pensaran que estaban delegando a tribunales *ad hoc*, formados por abogados privados, la autoridad de revisar radicalmente la gobernanza doméstica constitutiva en la manera descrita.

Los proponentes del TLCAN y de su ampliación a todo el hemisferio podrían objetar que este relato no tiene un gran interés desde el punto de vista legislativo, puesto que, por tomar el ejemplo de Estados Unidos, su presidente y el Congreso negociaron y aprobaron debidamente el TLCAN y harán presumiblemente lo mismo en relación con el ALCA. No obstante, esa objeción sería errónea al menos por tres razones.

Primero, en lo que se refiere al derecho constitucional estadounidense, los tratados internacionales no pueden eludir las estructuras para la creación de leyes codificadas en la Constitución, ni derogar los derechos individuales constitucionalmente protegidos⁴⁶. Al negociar y ratificar los

⁴⁵ Sigue siendo cierto que aunque los tribunales estadounidenses puede que no revisen estrictamente la legislación federal o de los estados federados, es constitucionalmente admisible que el Congreso imponga ese tipo de revisión a los estados y a sí mismo. Sin embargo, es muy dudoso que el Congreso pueda delegar el poder para revisar estrictamente la legislación federal y estatal a órganos como los tribunales *ad hoc* del TLCAN, compuestos por tres abogados privados elegidos por inversionistas privados. En cualquier caso, con independencia de sus defectos constitucionales, esa delegación no satisface las normas sobre democracia, Estado de derecho y gobernanza efectiva, por las razones discutidas a continuación.

⁴⁶ *Boos v. Barry*, 485 U.S. 312, 324 (1988); *Reid v. Covert*, 354 U.S. 1, 16 (1947); L. Tribe (2000, 643, 647-48).

acuerdos de libre comercio, el presidente y el Congreso siguen un procedimiento conocido como «acuerdo entre el Congreso y el ejecutivo»: un procedimiento que no respeta claramente los requisitos establecidos para modificar la Constitución. Por tanto, las incursiones de los árbitros del TLCAN en doctrinas constitucionales como la no discriminación, el federalismo y la no delegación, no son necesariamente legítimas por el hecho de que el presidente y el Congreso hayan aprobado formalmente la concesión de un poder arbitral como el que aquí discutimos.

Pero existe una segunda objeción más amplia. La elaboración de normas sustantivas puede dividirse entre procedimientos normativos constitutivos, por un lado, y la política cotidiana de creación normativa por el legislativo y la administración pública dentro del marco de las normas básicas constitutivas, por el otro⁴⁷. Las normas constitutivas suponen la codificación de los acuerdos alcanzados tras arduas movilizaciones populares y de las elites sobre cuestiones políticas fundamentales. Las normas constitutivas pueden incorporarse a la Constitución existente, como ocurrió tras las revoluciones y las guerras civiles en Estados Unidos, o mediante regímenes legales que acojan patrones básicos de interacción entre la sociedad civil y las existentes ramas del Gobierno, como ocurrió durante el *New Deal*⁴⁸. Una vez que ese periodo celoso de creación normativa «superior» da paso a la política «cotidiana» de los grupos de interés, no se debería disimuladamente agraviar a aquellos que buscan defender los regímenes normativos constitutivos frente a intereses políticos que no son capaces de satisfacer las concepciones robustas de la política democrática y transparente.

Por tanto, incluso si las reglas de los acuerdos comerciales fueran aprobadas de conformidad con los requisitos legales formales, el análisis *normativo* del proceso de la formación de los tratados no terminaría ahí. No podemos presumir que los procesos políticos de Estados Unidos o de otros Gobiernos satisfagan estándares altos o meramente adecuados de la gobernanza democrática, simplemente porque se hayan seguido procedimientos formales.

⁴⁷ Cfr. Ackerman 1991

⁴⁸ En la teoría de Ackerman la «legislación superior,» incluyendo las transformaciones sísmicas legislativas del New Deal, genera, por definición, enmiendas constitucionales reales, escritas o no. Para nuestros propósitos, baste con decir que en periodos de producción de legislación superior a través de la movilización popular y de las elites se generan nuevos marcos «constitutivos,» sean constitucionales o legales en su forma. Nuestra afirmación en definitiva es que órganos no democráticos, no transparentes y administrativamente incompetentes, como los tribunales arbitrales del TLCAN, no deberían tener autoridad delegada para derogar regímenes legislativos tan fundamentales. Esa delegación viola una variedad de normas ampliamente aceptadas: normas sobre democracia, Estado de derecho y solución efectiva de problemas, entre otras.

De hecho, el propio Capítulo 11 asume que los Estados miembros del TLCAN, si les da plena libertad, podrían ser incapaces de asegurar una gobernanza justa y efectiva para determinados asuntos transfronterizos como consecuencia de sistemas judiciales débiles o, lo que es más importante, de políticas de grupos de interés que podrían favorecer ciertos intereses nacionales económicos por encima de los de otros grupos, fueran éstos locales o extranjeros. No existe ninguna garantía de que mediante el proceso que ata sus manos a través de los acuerdos interestatales, los Estados miembros consigan superar ese defecto fundamental de la gobernanza democrática. Por el contrario, como hemos discutido, las elites empresariales y financieras estadounidenses han tenido un papel desproporcionado y no transparente en términos democráticos en la creación, configuración y defensa actual de las protecciones excepcionalmente amplias que se conceden a los inversionistas en el TLCAN (y en el posible ALCA).

Finalmente, y tal vez más importante, incluso si se negociara un acuerdo comercial mediante procesos que fueran formalmente legales y sólidamente democráticos, las instituciones sustantivas creadas o reconfiguradas así, en los niveles continental y nacional, no son inmunes a la evaluación desde el punto de vista de la democracia, el Estado de derecho, la capacidad administrativa, la eficiencia económica u otras normas. Al contrario, las consecuencias institucionales del TLCAN proporcionan un experimento social extraño que permite la evaluación y propuestas de reforma, antes de extender instituciones similares a todo el hemisferio.

¿EL ALCA PODRÍA HACER QUE LA GOBERNANZA FUERA MÁS DEMOCRÁTICA EN EL HEMISFERIO?

Hay, en términos generales, cuatro estrategias de reforma del régimen del Capítulo 11, como parte de lo que sería un nuevo TLCAN para los países de América del Norte o una propuesta distinta a la actual para el ALCA. Las cuatro estrategias pueden denominarse de «retirada», «juridificación», «construcción de la capacidad administrativa», y «democratización».

La estrategia de la retirada eliminaría simplemente el Capítulo 11 o, cuando menos, retendría como única protección para los inversionistas extranjeros el estándar de tratamiento nacional, protegiéndolos de la discriminación en relación con los inversionistas nacionales⁴⁹. Esta estrategia se apoya en la perspectiva de que el régimen «duro» del Capítulo 11 con respecto a los derechos de propiedad expansivos no sólo recorta la legislación democrática nacional, sino que eclipsa inevitablemente los instrumentos

⁴⁹ Este enfoque es incapaz de considerar la elasticidad del estándar de tratamiento nacional. Como se ha discutido anteriormente en la Parte IV, punto 2, los tribunales del Capítulo 11 han limitado la regulación nacional mediante un «test de necesidad», generado a partir de interpretaciones expansivas de ese estándar.

multilaterales «blandos» que protegen los derechos sociales y el medioambiente. Sin que haya perspectiva de poder «endurecer» estos últimos instrumentos, la única solución sería retirar la protección internacional de derecho duro a los derechos de los inversionistas.

La estrategia de la juridificación pretendería corregir las deficiencias que padece el MRDIE en cuanto a legitimidad e imperio de la ley, en vez de eliminarlo. Esta estrategia establecería un tribunal permanente, obligado por el principio del *stare decisis*^{*}, con el propósito de decidir sobre las reclamaciones presentadas por infracciones al Capítulo 11. Los miembros del tribunal serían elegidos por los Estados soberanos y responderían ante éstos, y no ante los inversionistas privados. Contarían con una buena formación en el tipo de programas legislativos que deben armonizarse con los derechos de los inversionistas según las normas obligatorias del Capítulo 11. El establecimiento de un órgano de apelación para revisar las decisiones de los tribunales podría reforzar la rectitud y la aceptación de las decisiones del MRDIE. Los valores del debido proceso se verían incorporados a través de requisitos de transparencia, normas sobre pruebas y procedimientos similares a los de otros órganos judiciales. Los Estados miembros podrían tener el poder de revisar preliminarmente las demandas de los inversionistas en el momento de su presentación inicial, y de rechazar aquellas que estuvieran en conflicto con los objetivos de las políticas públicas.

El alcance de la actuación del tribunal podría incluso ir más allá de la decisión caso por caso, ampliándose con un poder de creación de normas administrativas con el propósito de organizar coherentemente los programas concretos de inversión y regulación, y de aprovechar los beneficios de la experiencia, la adaptabilidad y la experimentación que son producto de la capacidad administrativa. En ese caso, la segunda estrategia, la juridificación, pasaría a ser la tercera estrategia de construcción de capacidad administrativa⁵⁰. Pero la segunda y la tercera de las estrategias se combinarían con una mejora de las normas sustantivas del Capítulo 11 con el propósito de solucionar los desequilibrios más exagerados entre inversionistas y derechos sociales.

* Expresión latina que significa aproximadamente «obligarse a lo decidido». Es la base de la doctrina del precedente. (N. del T.)

⁵⁰ Obsérvese que algunos organismos administrativos han desarrollado normas de regulación generales a partir de decisiones casuísticas, más que como producto de un estilo legislativo de creación normativa. Un ejemplo en Estados Unidos sería el National Labor Relations Board (NLRB, encargado de ciertas normas de derecho laboral). Sin embargo, el régimen de las normas de common law creadas por el enfoque judicial del NLRB es notablemente incoherente. La creación de normas, al lado de las decisiones judiciales, puede conceder una mayor flexibilidad y fortaleza administrativa. De manera alternativa, alguna combinación de experimentación «local», dentro de la tradición del common law, y de coordinación centralizada y articulación de normas puede promover una solución efectiva de problemas que goce de una inmensa fuerza y adaptabilidad administrativas.

La cuarta estrategia, la democratización, comienza reconociendo que las decisiones que equilibran los derechos de inversionistas y los derechos de otros interesados en la gobernanza social, entre los que estaría la ciudadanía, son fundamentalmente políticas o valorativas en su naturaleza. Es cierto que la tercera estrategia, el desarrollo de la capacidad administrativa a nivel supranacional, puede que requiera partir de este mismo reconocimiento. La creación de un órgano administrativo supranacional, sin embargo, es una solución tecnocrática a un problema político. La democratización promete una legitimidad en el proceso de decisión que las otras tres estrategias, si llegaran a instaurarse por sí solas, no podrían proporcionar. La democratización no es incompatible con el fortalecimiento de la capacidad judicial y administrativa, pero, a diferencia de éstas, si puede asegurar su legitimidad y eficacia.

Pero, ¿existe algún camino plausible de democratización a nivel supranacional? Y si existiese ese camino, ¿podría fortalecer, en lugar de debilitar, la gobernanza democrática en los niveles nacional e internacional? Si los actores continentales tuvieran la voluntad política de instaurar una gobernanza democrática en múltiples niveles, no existiría de hecho carencia de modelos institucionales a los que recurrir. Es cierto que la arquitectura de la democracia en América sólo puede surgir de un debate político incluyente y continuo, o, de hecho, de alguna forma novedosa de «asamblea constitucional» continental⁵¹. Los Estados hegemónicos no pueden simplemente limitarse a presentar un modelo y menos aun pueden hacerlo si está redactado por personas desde un enfoque académico. Pero, inspirándose en modelos que ya están funcionando, se podría especular acerca de los contornos amplios de una democracia continental y en varios niveles, si se reconociera, como primer paso, que el proyecto de diseño merece bien un segundo paso. Muchos Estados-nación federales, al igual que instituciones regionales como la Unión Europea, surgieron a partir del establecimiento de estructuras regulatorias federales que se colocaban por encima de la gobernanza democrática de los Estados constituyentes, que continuaba vigente simultáneamente. Las características estructurales de estas instituciones proporcionan una fuente de posibilidades para América del Norte y el hemisferio. Más convincente es, tal vez, el hecho de que el propio TLCAN contiene algunas semillas para establecer una democracia continental en varios niveles.

El ACL-TLCAN, a pesar de sus enormes deficiencias, es una fuente de elementos estructurales. Primero, en el ACL-TLCAN los Estados miem-

⁵ Véase Pogge (2001) para el argumento de un filósofo político de que las instituciones democráticas regionales se diseñan mejor cuando se utiliza algo parecido a las «asambleas constitucionales» democráticas incluyentes a nivel continental, y que el déficit democrático actual en la Unión Europea es producto del fracaso en seguir este tipo de procedimiento.

bros se comprometen a mejorar su desempeño por igual en un conjunto extenso de derechos sociales: el derecho de organización de los trabajadores, el derecho a la negociación colectiva, a la huelga, la no discriminación, los derechos de los trabajadores inmigrantes, la seguridad y salud en el trabajo, y otros parecidos. Aunque estos derechos se definen de manera muy general, son de hecho más específicos que los cuatro «derechos laborales esenciales» abstractos que la mayoría de los proponentes de los derechos laborales internacionales desearían que se incorporasen a los acuerdos multilaterales.

Segundo, la generalidad de estas categorías jurídicas se ve compensada por otra característica del ACL-TLCAN. Recordemos que la obligación primordial impuesta por el ACL-TLCAN a los Estados miembros es el deber de hacer cumplir los derechos laborales existentes de conformidad con el derecho doméstico. Esta obligación fundamental ha provocado muchas críticas, por la razón obvia de que no crea nuevos derechos laborales supranacionales y, por tanto, parece no añadir ningún nuevo deber material al derecho laboral preexistente de los Estados.

No obstante, en la realidad, el requisito del ACL-TLCAN de que los Estados «hagan cumplir de manera efectiva» su derecho laboral nacional es un estándar internacional potencialmente poderoso. Los tres Estados miembros del TLCAN tienen normas sustantivas laborales y de empleo muy fuertes en sus códigos y su jurisprudencia vigentes. Sin embargo, al menos dos de los Estados miembros, Estados Unidos y México, son notoriamente laxos en el cumplimiento de sus leyes vigentes. Un fortalecimiento importante del cumplimiento de los derechos laborales en estos países traería muy probablemente consigo mejoras espectaculares en las condiciones laborales reales, que llevarían sin duda a un crecimiento considerable de nuevas organizaciones sindicales creadas por los trabajadores en ejercicio de su derecho de asociación (Barenberg 1994; Weiler 1983).

Si el «cumplimiento efectivo» ofrece un estándar regional potencialmente poderoso, el «cumplimiento efectivo *del derecho existente*» es un estándar que posee ventajas inesperadas también. Conceptos como el de «derechos laborales fundamentales» u otras categorías generales de derechos son tan abstractos que proporcionan muy poco impulso real a los estándares sociales en la amplia variedad de contextos locales en los cuales debe darse un contenido específico a esos derechos. Eso es especialmente cierto en relación con los acuerdos regionales que engloban sistemas de relaciones laborales y mercados laborales que difieren marcadamente los unos de los otros.

El problema de deducir reglas específicas y aplicables a partir de declaraciones abstractas de derechos sociopolíticos invade todos los sistemas jurídicos y administrativos. Para nuestros propósitos, el derecho de asocia-

ción de los trabajadores ofrece uno de esos innumerables ejemplos. Existe acuerdo general en que ese derecho pretende incluir la facultad de los trabajadores de organizar sindicatos. Pero las reglas sobre sindicación y participación individual en los sindicatos varían grandemente entre sistemas jurídicos y políticos, y enfrentan una gran oposición. ¿Esas reglas específicas, como aquellas que obligan a la contratación exclusiva de trabajadores sindicados, los acuerdos de precontratación de obreros sindicados o las normas empresariales sobre espacio y tiempo para el ejercicio de la actividad sindical, violan el «derecho de asociación» abstracto de los trabajadores o lo respetan? Si la respuesta a esta cuestión varía según el contexto local de las relaciones laborales, ¿la invocación de la frase «derecho de asociación» ayuda a responder esta cuestión plagada de matices?

A la luz de ello, el requisito dual del ACL-TLCAN de que los Estados se comprometan, primero, a mejorar la definición de los derechos dentro de la categoría general de derechos sociales y, segundo, a mejorar el cumplimiento del derecho nacional en esas categorías, puede que no contenga lo peor de ambos mundos, como insisten sus detractores, sino lo mejor, al menos como semilla de la democracia en América. El derecho nacional proporciona una base de normas específicas que, por lo general, están bien adaptadas a los modelos nacionales e internacionales de relaciones laborales. Esa base está ausente en las invocaciones supranacionales a los «derechos de asociación».

Al mismo tiempo, el compromiso de los Estados miembros con respecto a una definición más concreta de los derechos tiene ventajas similares a las que se derivan del compromiso de los Estados de hacer cumplir más efectivamente su derecho doméstico. Ambos requisitos se prestan para una supervisión y coordinación supranacionales que «mejoren» paulatinamente las normas y los mecanismos de cumplimiento que, aunque sean insuficientes, están bien definidos a nivel local⁵². En el proceso, la supervisión continental puede fortalecer, más que suplantar, la capacidad democrática local, construyendo capacidades administrativas nacionales e internacionales que permitan definir y hacer cumplir mejor los derechos sociales bien especificados. En el supuesto más favorable, las instituciones continentales podrían actuar como órganos de coordinación que proporcionarían incentivos materiales y simbólicos para que los Gobiernos nacionales promovieran mejoras en la definición y el cumplimiento de los derechos sociales, en una competición por conseguir la excelencia con respecto a Estados en situación similar en todo el hemisferio.

⁵² La metáfora de «elevar» progresivamente los estándares laborales se ha usado antes en referencia a los esfuerzos de organizaciones de supervisión privadas por mejorar continuamente los códigos y las prácticas empresariales (Sabel et al. 2000). En lugar de ello, usamos el término para referirnos a la mejora de las leyes laborales nacionales y locales, definidas y puestas en vigor por órganos públicos soberanos (Barenberg 1994).

¿Qué explica entonces los insignificantes beneficios que ha arrojado hasta ahora el ACL-TLCAN? La respuesta reside, precisamente, en su fracaso a la hora de proporcionar medios administrativos y jurídicos sólidos que permitan hacer cumplir sus principios y estándares, por un lado, y en la debilidad de su arquitectura democrática, por el otro. Es decir, son los mecanismos procedimentales del ACL-TLCAN, y no sus estándares materiales, los que están en la raíz de sus deficiencias. A diferencia del MRDIE, el ACL-TLCAN no proporciona ningún mecanismo administrativo o judicial que sea capaz de brindar soluciones jurídicas seguras, en el sentido general ya discutido de capacidades locales mejoradas para definir y hacer cumplir los derechos sociales.

Al mismo tiempo, el ACL-TLCAN, y a diferencia del MRDIE, tiene un componente formalmente democrático, la Comisión. Este órgano tiene una discreción amplia para articular y coordinar la respuesta continental frente al fracaso de un Estado miembro en la mejora de la definición y el cumplimiento de sus propios derechos laborales. La Comisión, sin embargo, carece de la voluntad política y de la capacidad democrática que le permitirían abordar adecuadamente esa tarea. Se compone de los ministros de trabajo respectivos de los tres Estados miembros, que son titulares de ministerios débiles que no cuentan con el poder de poner en marcha iniciativas importantes basadas en la deliberación efectiva entre los miembros de la sociedad civil.

La Comisión obtendría una legitimidad democrática y una voluntad política mayores si sus deliberaciones incluyesen no sólo a los representantes gubernamentales, sino también a las organizaciones de trabajadores y a las federaciones de empleadores de los Estados constituyentes. Para superar la exclusividad antidemocrática y el bloqueo político de una organización tripartita, como ocurre en la Organización Internacional del Trabajo, las deliberaciones de la Comisión deberían ser incluyentes y dar participación a numerosas partes. La Comisión podría incluir representantes del sector informal, que es un mercado laboral grande y creciente, no sólo en los países pobres, sino también en los ricos. Podría también incluir representantes de otros interesados en el mercado laboral importantes dentro de la economía globalizada, como la pequeña empresa, los emigrantes internacionales y domésticos, los trabajadores agrícolas y las mujeres trabajadoras⁵³.

⁵³ Las mujeres trabajadoras y los nuevos trabajadores procedentes de localidades agrícolas constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo en las industrias para la exportación, y un segmento creciente en los mercados laborales de los países ricos. Tienen intereses propios diferenciados que giran en torno a las cuestiones del trabajo y la familia, y el trabajo y la localidad.

La deliberación dentro de un organismo regional incluyente podría promover el círculo virtuoso, descrito anteriormente, a través del cual los órganos nacionales e internacionales proporcionan conjuntamente un contenido específico a los derechos sociales abstractos. Al enfrentarse a los requisitos continentales de transparencia y publicidad, los representantes nacionales de los Gobiernos y de la sociedad civil estarían obligados a justificar y defender sus actuaciones acerca de la definición y el cumplimiento de los derechos sociales. Mediante las discusiones continentales sobre sus respectivas actuaciones a nivel nacional, los actores locales podrían aprender de sus contrapartes en todo el hemisferio. Sobre la base de esas deliberaciones democráticas acerca de las actuaciones locales desde un punto de vista comparativo, los órganos administrativos regionales podrían instituir los incentivos, descritos anteriormente, para mejorar la definición y el cumplimiento de los derechos de los actores nacionales e internacionales obligados (Barenberg 1994; Dorf y Sabel, 1998)⁵⁴.

Esta arquitectura, junto con la convocatoria de foros democráticos para su diseño, debilitaría la resistencia política al establecimiento de derechos sociales continentales. Los Estados donde los salarios son bajos se resisten actualmente a la creación de derechos sociales supranacionales, aun cuando aquellos y sus poblaciones laborales se beneficiasen, en teoría, de estándares sociales que impidieran una carrera hacia el fondo de la que sacarían un provecho desproporcionado los inversionistas de los países ricos, en comparación con el resto de interesados en la región. Gran parte de la resistencia actual proviene de los Estados más débiles que, con razón, creen que Estados Unidos influenciaría, inadecuada e injustamente, la definición y el cumplimiento de los derechos sociales con el propósito de satisfacer sus intereses económicos o geopolíticos. Una respuesta frente a esa resistencia es retirarse de los organismos regionales. Otra es una mayor democratización e inclusión continentales.

CONCLUSIÓN

La historia de la negociación del ALCA y el borrador del acuerdo dejan ver con claridad la posibilidad de que sus instituciones para la gobernanza sigan el modelo del mecanismo de gobernanza principal del TLCAN, que está en el Capítulo 11. El análisis de ese mecanismo arroja una valoración pesimista de las consecuencias del ALCA para la gobernanza, a menos que el tratado propuesto fuera revisado para incorporar nuevas instituciones

⁵⁴ Queremos volver a destacar que la respuesta concreta a cuestiones de diseño institucional como la que presentamos (por ejemplo, quiénes son los miembros adecuados de un órgano constituido por múltiples partes, que esté autorizado para promover los derechos sociales) no puede responderse mediante un modelo académico, sino que debe surgir de foros regionales o asambleas constituyentes que tengan la legitimidad de forjar al menos un consenso básico sobre cuestiones relativas a la participación democrática.

que permitieran la construcción de una democracia regional, de un mejor Estado de derecho y de capacidad administrativa.

Los árbitros del TLCAN imponen sanciones contra la legislación económica, social y medioambiental aprobada por órganos democráticamente constituidos. Al hacer eso, los tribunales del TLCAN invocan una concepción material del ordenamiento político que eleva los derechos de inversión y comercio por encima de los intereses sociales y medioambientales, al imponer un «test de necesidad» a la regulación social, limitar la delegación de autoridad a otros órganos reguladores, expandiendo la doctrina de la expropiación legislativa, y constriñendo los valores federalistas de la democracia y la experimentación locales. Las normas sustantivas del modelo TLCAN incorporan en un grado sorprendente el programa político «restaurador» de los juristas y políticos conservadores de Estados Unidos. Ese programa pretende regresar a la constitución económica anterior al *New Deal*, en la cual los derechos de propiedad y los contratos procedentes del *common law* tradicional se veían estrictamente protegidos frente a la legislación en nombre del bienestar público. Las campañas jurídicas y políticas nacionales han fracasado en tiempos recientes en su intento por restaurar la «Constitución exiliada» que suponía el *New Deal*. Pero encontraron su hogar en el diseño institucional para América del Norte del Capítulo 11.

Al mismo tiempo, la estructura procedimental del TLCAN instaure una forma judicial desnaturalizada de gobernanza continental. Los tribunales del TLCAN carecen de las virtudes del debido proceso y del respeto al Estado de derecho que se verifican en un proceso judicial real. Carecen de la legitimidad democrática de los órganos legislativos. No poseen la capacidad de realizar la supervisión experta, continua y públicamente transparente que realizan los organismos administrativos en áreas generales de la regulación social. Y no tienen la capacidad de coordinación regional de los esfuerzos locales que permita mejorar la experimentación, la participación y la autoevaluación a la hora de solucionar los problemas sociales. Y aun así, el TLCAN autoriza a que esos tribunales arbitrales suplanten la autoridad de los legisladores, los funcionarios de la administración, los tribunales nacionales y las iniciativas políticas populares de carácter local⁵⁵.

De manera perversa el modelo del Capítulo 11 debilita, por tanto, la gobernanza democrática, el imperio de la ley y la capacidad administrativa

⁵⁵ Irónicamente, los procedimientos de los tribunales del TLCAN no reúnen los estándares mínimos del Estado de derecho, aun cuando tengan el poder de decidir si los tribunales nacionales y los funcionarios administrativos cumplen con esos estándares. Es más, los árbitros del TLCAN gozan del poder de rechazar la interpretación realizada por las autoridades legales soberanas sobre normas domésticas fundamentales. Véase *supra*, sección IV. El TLCAN, por lo tanto, proporciona a los inversionistas una ruta para evadir los tribunales nacionales y los rigores del debido proceso y obtener decisiones oficiales que impongan sanciones contrarias al derecho constitucional.

en los niveles regional, nacional e internacional, de manera simultánea y con conexiones recíprocas que refuerzan esa debilidad.

Pero no tiene por qué ser así. Existen maneras prácticas e imaginables de crear instituciones continentales constituidas en varios niveles, a través de las cuales los órganos centrales y los descentralizados mejoren mutuamente su capacidad de definir de manera democrática los derechos y las políticas sociales y de hacerlos cumplir. Hemos ofrecido algunas especulaciones acerca de cómo el Acuerdo Complementario Laboral del TLCAN, por muy clamorosamente inadecuado que pueda ser ahora, podría fortalecerse para transformar el círculo vicioso de la gobernanza creado en el TLCAN en uno virtuoso⁵⁶.

Sin embargo, estas especulaciones son, en el mejor de los casos, una pequeña contribución a las deliberaciones que deberían ocurrir entre Gobiernos, movimientos obreros, organizaciones medioambientales y otros grupos de la sociedad civil, si es que se quiere que la gobernanza regional sea democrática y aceptada prácticamente en todo el Hemisferio. Por esa razón, el rediseño del proceso de negociación del ALCA es, en sí mismo, una prioridad para fortalecer la democracia en la gobernanza regional. Si el proceso de negociación actual sigue adelante sin ese rediseño, el ALCA que se apruebe en el futuro socavaría probablemente la gobernanza democrática en el Hemisferio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, Bruce (1991). *We The People: Foundations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Barenberg, Mark (1994). «Democracy and Domination in the Law of Workplace Cooperation: From Bureaucratic to Flexible Production.» *Columbia Law Review* 9, 753-983.
- Brand, Ronald y Stephen Zamora (eds.) (1990). *Basic Documents of International Economic Law*. Washington, D.C.: Commerce Clearing House.
- Dolzer, Rudolf y Margaret Stevens (1995). *Bilateral Investment Treaties*. London: Kluwer.
- Dorf, Michael C. y Charles F. Sabel (1998). «A Constitution of Democratic Experimentalism.» *Columbia Law Review* 98, 267-473.
- Dworkin, Ronald (1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Epstein, Richard A. (1985). *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hart, Herbert L. A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Korzeniewicz, Roberto Patrick y William C. Smith. (2001). *Protest and*

⁵⁶ Véase supra sección cuarta.

- Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas. North-South Agenda Paper* n. 51, North-South Center, University of Miami.
- Mann, Howard (2002). *Private Rights, Public Problems*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(1986). «The New Institutional Economics.» *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- _____(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Pogge, Thomas (2001). «How to Create Supra-National Institutions Democratically: Some Reflections on the European Union's Democracy Deficit». Manuscrito no publicado.
- Rodrik, Dani (1999). «Institutions for High-Quality Growth: What are they and How to Acquire Them.» Ponencia leída en la Conferencia del FMI sobre *Second-Generation Reforms*, noviembre 8-9, en Washington D.C.
- Sabel, Charles F., Dara O'Rourke y Archon Fung (2000). «Ratcheting Labour Standards: How Open Competition Can Save Ethical Sourcing.» En Raj Thamotheram (ed.). *Visions of Ethical Sourcing*. London: Prentice Hall.
- Tribe, Lawrence (2000). *American Constitutional Law, vol. 1*. New York: Foundation Press.
- Weiler, Paul (1983). «Promises to Keep: Securing Workers' Rights to Self-Organization under the NLRA.» *Harvard Law Review* 96, 1769-1827.

PARTE IV

LAS LUCHAS POR LA JUSTICIA SOCIAL EN LA ECONOMÍA POLÍTICA GLOBAL: DE LO LOCAL A LO TRANSNACIONAL

CAPÍTULO 13

A la búsqueda de agentes para la habitabilidad* urbana en una economía política globalizada

Las ciudades pobres del mundo en desarrollo son a menudo núcleos vibrantes de la economía global y de la actividad cultural, pero también son ecológicamente insostenibles, y sólo ofrecen a los ciudadanos comunes una calidad de vida pobre, que poco a poco las hace más difíciles de habitar. Tres cuartos de aquellos que se sumen a la población mundial en el siglo XXI vivirán en ciudades del Tercer Mundo. A menos que se consiga que las ciudades proporcionen medios de vida decentes para las personas comunes, y sean ecológicamente sostenibles, el futuro es sombrío. La política pública sobre la calidad de vida y la sostenibilidad de estas ciudades se ha convertido en el modelo de desafío para la gobernabilidad durante el siglo XXI.

Desde Bangkok hasta Ciudad de México, están aumentando los niveles de contaminación del aire y del agua. Llegar al trabajo lleva cada vez más y más tiempo. La vivienda asequible es una especie en peligro y los espacios verdes están encogiéndose. Las grandes urbes del Tercer Mundo se están convirtiendo en «ciudades mundiales», nodos crecientemente importantes en las redes productivas y financieras de la economía global, pero que no proporcionan medios de vida ni un hábitat saludable para las personas comunes. También están degradando los recursos naturales dentro y fuera del área urbanizada a una velocidad que no puede sostenerse. Sin nuevas estrategias políticas dirigidas a crear una mayor habitabilidad urbana, el futuro es gris.

La moneda de la habitabilidad urbana tiene dos caras. Los medios de vida de la gente es una de ellas. La sostenibilidad medioambiental es la otra. Los medios de vida significan trabajos en edificios suficientemente cercanos a los hogares –dignos– de los trabajadores, con salarios ajustados al costo de los alquileres y con acceso a los servicios que forman parte de un hábitat saludable. Esos medios de vida deben ser también sostenibles. Si la búsqueda de trabajo y vivienda se soluciona de una manera que degra-

* La palabra inglesa que traducimos aquí es «livability», neologismo que querría significar literalmente «la posibilidad de poder vivir». Lo traducimos aquí por habitabilidad, que aunque tiene un sentido ligeramente distinto y más limitado en términos vitales, se usa en las obras académicas y debe comprenderse en este contexto en un sentido más amplio, cercano al que aquí señalamos. (N. del T.)

de de manera progresiva e irreparable el medioambiente de la ciudad*, entonces el problema de los medios de vida no se soluciona realmente. La degradación medioambiental compra una forma de vida a costa de la calidad de vida, y obliga a los ciudadanos a vender espacios verdes y aire respirable a cambio de salarios. Para que sea habitable, una ciudad debe considerar ambas caras de la moneda simultáneamente y proporcionar medios de vida a sus ciudadanos, a los corrientes y a los prósperos, mediante sistemas que preserven la calidad del medioambiente¹.

La sostenibilidad también depende de la relación de la ciudad con las tierras rurales limítrofes. A largo plazo se debe juzgar a las ciudades no sólo en términos de la calidad de vida que proporcionan a sus moradores, sino también en términos de la relación ecológica entre la ciudad y las áreas rurales². Al igual que no deben transarse los medios de vida a cambio de la calidad de vida urbana, las ciudades tampoco deben sustentarse dejando sus vestigios ecológicamente insostenibles en las tierras que la rodean. Si quieren ser sostenibles, las ciudades no pueden absorber recursos, como el agua subterránea, a una velocidad superior a la que puede recuperarse el acuífero, ni depositar los desechos generados por la producción urbana en perjuicio de los territorios rurales. Finalmente, y como es evidente, la sostenibilidad ecológica afecta a la justicia intergeneracional. Las ciudades que proporcionan medios de vida y buena calidad de vida mediante prácticas que despojan a las futuras generaciones de la misma medida de bienestar no son realmente habitables. La verdadera habitabilidad urbana es equivalente a «garantizar los medios de vida sostenibles» en las áreas rurales (Chambers 1987).

Hacer que las ciudades del Tercer Mundo sean más habitables constituye un problema práctico de grandes dimensiones. Se podría defender que éste es el primer reto de cualquier político o analista que se interese por el bienestar de los ciudadanos del mundo. Enfrentar ese reto exige un conjunto claro de ideas sobre los actores que estructuran la ciudad, de sus intereses y de su capacidad para realizarlos. La cuestión de la brecha social y de la acción colectiva debe examinarse partiendo de cero. Las elites urbanas y los moradores de los barrios pobres comparten un interés común en la habitabilidad, pero raramente coinciden los sueños de los pobres de poseer una vivienda urbana y los imaginarios de las elites sobre la ciudad global.

* Véase *infra* sobre esta noción extraña de «medioambiente de la ciudad». (N. del T.)

¹ Cohen (1996, 96), en su discusión de la agenda de Habitat II, hace una petición análoga a favor de la consideración del carácter dual de la habitabilidad urbana, uniendo las dos definiciones de la palabra «hábitat»: «hábitat» como asentamiento humano (la definición de Habitat I en Vancouver en 1976), y «hábitat» como ecosistema (la definición de Río en 1992).

² Cfr. Buttel (1998, 7).

Las cuestiones sobre la gobernanza y las perspectivas de nuevas formas de política son todavía más cruciales. ¿Hay lugar para la acción colectiva en relación con la habitabilidad urbana? Si la hay, ¿quién podría organizarla y canalizarla? ¿Las comunidades locales siguen siendo actores políticos efectivos? Los partidos políticos y los Gobiernos, vehículos tradicionales de los proyectos colectivos, ¿son candidatos plausibles? O también: ¿las direcciones que tome la habitabilidad urbana deben apoyarse en instrumentos institucionales menos convencionales, como los movimientos sociales o las ONG? Enfrentar los problemas prácticos de la habitabilidad urbana depende de tener una teoría de la economía política urbana que nos permita identificar los agentes de dicha habitabilidad y evaluar las condiciones bajo las cuales pueden tener éxito.

CONTEXTO TEÓRICO

Ocuparse de la habitabilidad urbana obliga a referirse a debates fundamentales sobre la dinámica de la economía política global contemporánea. En primer lugar, tenemos la cuestión de los mercados. Ninguno de los lados de la reflexión maniquea que invade las perspectivas contemporáneas sobre los mercados es demasiado útil para los habitantes de la ciudad.

Las fantasías triunfalistas de que los mercados sin restricciones producen un bienestar generalizado aportan poco a las comunidades de los barrios marginales que quieren gozar de agua potable y de calles seguras y limpias. El romanticismo posmoderno, en el cual campesinos virtuosos, inmaculados todavía frente a la cultura occidental, se aíslan de los mercados globales, tiene todavía menos sentido en las megaciudades. Los mercados pueden contribuir a la habitabilidad urbana, pero su contribución no es automática. Que los mercados sean parte del problema o de la solución depende de los procesos políticos de oposición a través de los cuales los actores sociales los construyen y transforman³.

La cuestión de los mercados se conecta directamente con la cuestión de la agencia*. Las visiones economicistas de los mercados globales los presentan como un vasto e intrincado mecanismo, cuya complejidad desafía la capacidad de cualquier agente humano de producir resultados alternativos más deseables. Las visiones culturalistas de la globalización, en las cuales una cultura capitalista hegemónica suprime incluso la posibilidad de concebir resultados alternativos, son todavía más pobres. Los proponentes de estas dos visiones tienen valoraciones antitéticas acerca del grado en el que los resultados del mercado maximizan el bienestar humano, pero están de acuerdo en la imposibilidad de que existan alternativas. Enfrentar el problema de la habitabilidad urbana nos obliga a resucitar la cuestión de las formas de agencia alternativas.

³ Cfr. Fligstein (1996).

* Véase nota del traductor p. 42.

El análisis de la habitabilidad urbana significa también trasponer los debates en la ecología política sobre la sostenibilidad y la justicia social de los campos y los bosques a las calles, fábricas y sistemas de alcantarillado del medioambiente artificial⁴. La invocación del fin de la sostenibilidad ecológica ha emergido como el reto más efectivo, ideológicamente, frente a la lógica «acumulativa» que privilegia el crecimiento económico como criterio último para medir la mejora del bienestar. No obstante, las teorías que ligán los argumentos acerca del impacto de los humanos en la naturaleza a los debates sobre la distribución y la justicia social no están lo suficientemente desarrolladas, puesto que siguen inspirándose principalmente en casos extraídos de entornos rurales que están siendo abandonados por la gente. Considerar la habitabilidad urbana como una combinación de medios de vida y sostenibilidad ambiental implica aplicar la ecología política a los espacios sociopolíticos a los cuales se traslada la gente.

La teorización que explícitamente se ocupa de la ciudad, como la visión de Molotch y de Logan de la «ciudad como una máquina de crecimiento» o la multicolorida obra de Manuel Castells, debe considerarse conjuntamente con los debates teóricos generales acerca de la economía política (o la ecología política). Antes de pasar específicamente a los interlocutores más urbanos, tiene sentido, sin embargo, considerar más de cerca cómo la reflexión contemporánea sobre los mercados, las cuestiones sobre la agencia humana y la ecología política se entrecruzan con los argumentos sobre la habitabilidad urbana.

MERCADOS Y HABITABILIDAD URBANA

En el neoliberalismo tecnificado que emana de fuentes como la revista *Wired*, la «apertura» creciente de los mercados globales acelera el crecimiento económico y estimula la nueva tecnología. La magia de la tecnología y el crecimiento genera, a su vez, la solución a los problemas relacionados con los medios de vida y la sostenibilidad ecológica⁵. En este triunfalista análisis estructural, todo lo que necesitamos hacer es asegurarnos de que la apertura del mercado global no se ve amenazada por ninguna reacción política. La única política necesaria es un sistema de sucesión electoralmente determinado, que vigile la interferencia pública en los mercados y que proporcione a las elites privadas, que son las que entienden los mercados, acceso a las decisiones políticas. Los mercados y la tecnología hacen el resto.

⁴ Para una revisión de las perspectivas de la ecología política sobre el medioambiente y la justicia social, véase Peet y Watts (1996).

⁵ En un número famoso de *Wired*, Peter Schwartz y Peter Leyden (1997) proclamaban: «Contemplamos 25 años de prosperidad, libertad y un mejor medioambiente para todo el mundo ¿Algún problema con eso?»

Los analistas más serios son escépticos frente a la idea de que la fórmula hegemónica del siglo XX para la mejora del bienestar, crecimiento más nueva tecnología, sea un remedio automático para los problemas acerca de los medios de vida y la sostenibilidad ambiental. No parece probable que las ciudades del Tercer Mundo, que enfrentan un flujo interminable de futuros urbanitas, sean capaces de escapar de sus problemas medioambientales haciéndose prósperas. En estas ciudades, a menudo el éxito económico ha agudizado los problemas medioambientales urbanos, en vez de solucionarlos. Bangkok es el caso clásico de crecimiento rápido acompañado de degradación urbana⁶. Infortunadamente, ese es el fenómeno más corriente, lejos de ser excepcional. Ello no significa que el crecimiento económico sea malo. El incremento en la productividad es un elemento esencial para mejorar los medios de vida, y crea recursos que pueden usarse para proporcionar la infraestructura y los servicios que son esenciales para construir un entorno urbano habitable. Sin embargo, para la mayoría de las ciudades en desarrollo el problema es conectar el crecimiento con la habitabilidad urbana.

La conexión entre la lógica del mercado y la lógica de la habitabilidad está lejos de ser automática. Los mercados que modelan las ciudades son, ante todo, los del suelo y, como Karl Polanyi (1957) nos recordó forzosamente hace medio siglo, el suelo es «una mercancía ficticia». Cuando crece la demanda de los bienes de consumo «normales», como las radios o los reproductores de CD, aumentan las economías de escala y los cambios tecnológicos abaratan sus precios, pero intentar producir más suelo en un lugar determinado tiene siempre costos crecientes⁷. Cuando la demanda de suelo excede la oferta, el resultado es que los precios especulativos aumentan. Una proporción creciente de moradores urbanos enfrenta una disyuntiva desalentadora entre los salarios generados por los mercados laborales de las ciudades, por un lado, y los costos de la vivienda generados por el mercado del suelo urbano, por otro. Al mismo tiempo, los usos «comerciales» del suelo, como la vivienda para los individuos ricos y el espacio comercial para las empresas, expulsa los usos no comerciales, como los parques o los espacios verdes, haciendo que la ciudad en su conjunto sea menos habitable.

La insuficiencia de las soluciones proporcionadas por el mercado también emana de la importancia impresionante de las «externalidades». Las externalidades negativas generadas por las transacciones de mercado tienen una importancia esencial en la configuración de la vida urbana. Usar los automóviles privados como el principal medio de transporte es el ejem-

⁶ Cfr. Setchell (1995); Douglas (2002).

⁷ En contraste con la curva típica ideal de costos de fabricación, en la cual los costos decrecen con el incremento de las cantidades en producción, los sistemas a través de los cuales se «produce» nuevo suelo, como la utilización de suelo distante en lugar de cercano, o transformar suelo inadecuado en adecuado (rellenando bahías o allanando montañas), implican todos ellos costos crecientes.

plo más patente del dilema del prisionero inherente a las soluciones individuales de mercado. Esta solución privada no sólo despoja a los habitantes urbanos del bien público más clásico, el aire respirable, sino que a medida que se llenan las carreteras y aumentan los trancones, también se fracasa en reducir el tiempo de transporte, aun para aquellos que son lo suficientemente privilegiados como para ser propietarios de automóviles.

La pura lógica de mercado convierte a las empresas y a los consumidores individuales en contaminadores. En ausencia de sanciones legales que se hagan cumplir escrupulosamente, prevalece la lógica de las llamadas «economías de frontera»* (Colby 1991; Princen 1997). La contaminación es gratis y prevenirla es costoso. Las ganancias medioambientales son un beneficio marginal irrelevante hasta que alguna fuerza ajena al mercado las hace relevantes. Aun cuando la instauración de sistemas de producción más benignos medioambientalmente puede en última instancia ser más rentable, los sistemas de innovación guiados únicamente por la búsqueda de la maximización de beneficios es improbable que los descubran. Sólo cuando se construyen los mercados de manera que puedan interiorizar las externalidades y consolidar las tasas de descuento privadas de corto plazo con las tasas sociales de largo plazo, la búsqueda de estrategias de producción «verdes» se hace «racional» desde el punto de vista de la inevitable «conclusión final» de la economía: la rentabilidad.

A pesar de todo lo anterior, el hecho sigue siendo que los mercados y las empresas que los dominan tienen que desempeñar una actividad fundamental en las soluciones a los problemas urbanos. Una valoración cuidadosa de los costos y beneficios económicos es una parte necesaria de la evaluación de las estrategias futuras para la sostenibilidad. Una valoración realista de cómo pueden beneficiarse las ciudades de las oportunidades económicas que dependen de los mercados globales debe ser parte integral de cualquier esfuerzo exitoso por generar medios de vida para los habitantes de la ciudad. Las posibilidades de «hacer más verde» la búsqueda del beneficio, que se han señalado en los trabajos académicos sobre «modernización ecológica», deben explotarse plenamente⁸.

* Colby, en su estudio de los modelos económicos, desarrolla un modelo de cinco fases para explicar la interacción entre actividad humana y la naturaleza en dichos modelos. En los extremos estarían la «economía de frontera», caracterizada por la utilización sin límites de los recursos naturales disponibles al identificar progreso con crecimiento económico infinito, y la «ecología profunda», en la que la estrategia de interacción conduce al anticrecimiento y a un modelo basado en la conservación de la diversidad cultural y biológica. (N. del T.)

⁸ Para un examen de la «perspectiva de la modernización ecológica», véase Mol (1995) y Mol y Sonnenfeld (2000). Una muy amplia obra académica documenta en nuestros días la fascinación de al menos un importante segmento de la comunidad corporativa con las estrategias «verdes.» Véase, por ejemplo, Schmidheiny (1992), Shrivastava (1993), Eden (1996). Al mismo tiempo, la visión tradicional de «la rueda de molino de la producción capitalista» (Schnaiberg 1980; Schnaiberg y Gould 1994), que postula un «conflicto inevitable» entre la búsqueda de beneficios y la búsqueda por la sostenibilidad, continúa capturando la lógica de un conjunto sustancial de comportamientos de las empresas.

Cuando existe por lo menos una normatividad medioambiental modestamente efectiva, puede motivarse a las empresas para que encuentren maneras rentables de reducir la contaminación. Estas podrían llegar a desarrollar soluciones que sean más eficientes que las previstas por el legislador. Algunos administradores de empresas pueden creer cabalmente, como individuos, en el valor intrínseco del medioambiente. Si cuidarlo puede hacerse compatible con sus obligaciones frente a los accionistas, esos administradores pueden ser medioambientalistas muy efectivos.

Rechazar los mercados por principio no funciona mejor que la fe ciega en su eficacia. Los mercados deben tomarse en serio, sin pensarlos como «naturales» o como exógenos. Normalmente, las coaliciones de actores públicos y privados que construyen los mercados tienen unos objetivos socialmente minimalistas, y el más importante de ellos sería la preservación de los derechos de propiedad del mercado más fuerte. Reemplazar esos «mercados minimalistas» por otros cuyas reglas tengan en cuenta la habitabilidad urbana está en el centro de cualquier búsqueda por una ciudad más habitable. Es primordialmente una tarea política.

LA AGENCIA EN UNA ECONOMÍA POLÍTICA GLOBALIZADA

Un imaginario triunfalista, en el cual los mercados minimalistas se bastan para maximizar el bienestar y la sostenibilidad, conduce también a una política minimalista. Los triunfalistas del mercado definen la democracia como una sucesión, electoralmente determinada, de los cargos políticos. La creciente presencia de la celebración de elecciones en todo el mundo es el complemento a la ampliación de la «apertura del mercado.» La una junto al otro constituyen las «transiciones gemelas,» que supuestamente maximizan el bienestar y aseguran la sostenibilidad. Por desgracia, lo que este tipo de democracia minimalista asegura es que los políticos que dependen de las contribuciones económicas particulares permitan la máxima influencia de las mismas elites que dominan los mercados. Por consiguiente, es improbable que creen la capacidad necesaria para reconstruir los mercados de manera que se aborde con seriedad la insuficiencia de bienes colectivos, la sobreabundancia de externalidades negativas o las carencias sociales que emergen de las disparidades iniciales en la asignación de recursos.

Para aquellos convencidos de la necesidad de las formas alternativas de agencia, la política es más complicada. La sucesión política electoralmente determinada sigue siendo irrenunciable, pero la democracia debe ir más allá. También son esenciales las estrategias de movilización que dan a los ciudadanos ordinarios el poder de influir en la política, y hacen a los funcionarios públicos receptivos frente a sus necesidades. Las instituciones públicas supervisadas democráticamente deben también tener la capacidad

de responder a las peticiones populares y empujar a las empresas para que abandonen el modelo de «economía de frontera» en beneficio de uno más compatible con la habitabilidad.

Desde tiempo atrás, decidir cuáles deben ser los parámetros legalmente exigibles alrededor de los cuales se construyan los mercados ha sido prerrogativa de los Gobiernos locales y nacionales. Los Gobiernos nacionales han regulado los salarios mínimos, las horas de trabajo, las tasas de interés y la oferta monetaria. Más recientemente, han restringido los derechos de los productores y los consumidores a dañar el medioambiente y castigan a los que contaminan. El entorno global neoliberal actual se opone a esas prerrogativas tradicionales.

La globalización ha incrementado la capacidad de las «fuerzas de mercado» anónimas para castigar a los Gobiernos nacionales que intentan restringir las posibilidades de obtener beneficios globales. Un grupo emergente de normas y acuerdos internacionales limita crecientemente no sólo la capacidad de los Estados de restringir los flujos transfronterizos, sino también la manera en la cual los Estados pueden relacionarse con las empresas que operan en el interior de sus fronteras (Ruggie 1994). El poder y la incidencia interna creciente de las normas multilaterales y de organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se refuerzan mediante los esfuerzos agresivos de Estados Unidos por imponer las interpretaciones angloestadounidenses de las reglas internacionales (Evans 1997b). Estos mecanismos políticos y legales suprimen la posibilidad de reconfigurar los mercados a nivel nacional, aun antes de que actúen las «fuerzas del mercado».

El recorte de las prerrogativas que tienen los Gobiernos nacionales de reconfigurar los mercados genera un clima en el cual los Estados-nación se ven como totalmente carentes de agencia o sólo como capaces de hacer cumplir políticas que ratifiquen las exigencias de los mercados globales. Para algunos, el poder del Estado-nación se ha «evaporado simplemente» (Strange 1995, 56)⁹. Mientras que las noticias sobre el declive del Estado-nación son, sin duda, exageradas, probablemente es cierto que el poder de los Gobiernos nacionales es, hoy en día, un instrumento menos poderoso a la hora de producir resultados alternativos. Aquellos lo suficientemente obstinados como para seguir empeñados en encontrar maneras de ejercer la agencia en beneficio de proyectos alternativos como la habitabilidad deben expandir su búsqueda para incluir otros niveles institucionales.

⁹ Esta posición puede asumirse como una justificación útil que permite a los políticos nacionales evadir la responsabilidad por los problemas de distribución y bienestar. Cuando se trata de apoyar el comercio mundial, es impresionante el grado en el cual se ha preservado la agencia del Estado. Cfr. Evans (1997b).

En un mundo neoliberal, las instituciones locales y regionales se convierten en los lugares más interesantes para encontrar fuentes alternativas de agencia. Los Gobiernos locales nunca han tenido el mismo tipo de prerrogativas para la construcción del mercado de las que han gozado los Gobiernos nacionales, y siempre han sido vulnerables a las amenazas de los inversores de irse a otras ciudades o regiones. La globalización puede haber reducido también el poder de negociación de las instituciones políticas subnacionales con respecto al capital, pero el grado de agencia del que gozan los Gobiernos locales ha cambiado menos que en el caso de los Gobiernos nacionales. La capacidad reconocidamente modesta del gobierno local para configurar los mercados sigue estando casi intacta.

Las posibilidades de combinar la agencia local con otros esfuerzos complementarios en la esfera global se han hecho también más interesantes. Los analistas como Keck y Sikkink (1998a) han comenzado a contemplar la posibilidad de que las nuevas facilidades existentes para la comunicación global puedan usarse para incrementar la eficacia de los activistas sociales globalmente legitimados en sus batallas contra las elites globales intransigentes. La escena global proporciona un conjunto rico de recursos ideológicos y políticos cuando lo que está en juego es la sostenibilidad¹⁰. Mediante la construcción de vínculos entre individuos y grupos de parecido pensamiento en otros países, los activistas locales pueden obtener acceso a recursos materiales e ideológicos complementarios (Evans 2000).

Paralelamente al aumento de la complejidad institucional de la agencia alternativa, las banderas bajo las cuales se consigue movilizar el apoyo han cambiado. Cada día más los argumentos medioambientalistas se ganan un lugar entre los discursos tradicionales de la justicia social¹¹. El discurso contrahegemónico contemporáneo se ocupa por igual de la ecología política que de la economía política tradicional. En consecuencia, el análisis de la habitabilidad urbana debe construirse alrededor de los esfuerzos por unir los argumentos de justicia social y medioambientalistas que se han desarrollado en el análisis de las luchas rurales.

La inclusión de una dimensión medioambiental

La ecología política contemporánea surge de la insatisfacción con las versiones conservacionistas tradicionales de las ideas ecológicas, que tienden a ignorar los problemas de las personas cuyos medios de vida dependen de la explotación continuada de los recursos naturales¹². También nace

¹⁰ Cfr. Meyer et al. (1997).

¹¹ Para una discusión valiosa sobre cómo el discurso sociopolítico se hace más «verde», véase Buttel (1992).

¹² Algunos defenderían que la ecología política no se ha movido lo suficientemente lejos en esa dirección. Así, Peet y Watts (1996) han hecho un llamado por una «ecología de la liberación.»

de una percepción de que los movimientos medioambientalistas, que se formaron en oposición a la explotación ciega de los recursos naturales, se encontraban a menudo entre los movimientos defensores de los medios de vida de la gente que pretendía preservar las relaciones «menos desarrolladas» con la naturaleza y que permitían que los grupos marginales para la economía global se pudieran ganar la vida (Friedmann y Rangan 1993).

La fusión entre los argumentos ecológicos y de justicia social crea nuevos «imaginarios» que ayudan a dar fuerza a las luchas locales y a atraer un conjunto más diverso de aliados. Las luchas tradicionales por la justicia social, en las que los trabajadores pelearon con los capitalistas por los salarios o los campesinos con los terratenientes por los arriendos de las tierras, hicieron vulnerables a los grupos subordinados frente a las acusaciones de «egoísmo», aunque fuera simplemente por demandar un trozo mayor del pastel, no sólo a expensas de sus adversarios de la elite, sino potencialmente también a expensas de la ciudadanía en su conjunto (sobre todo en su papel difuso como «consumidores»). Al añadirse el elemento ecológico, las exigencias de los grupos subordinados adquieren una pretensión nueva de universalidad que puede conseguir movilizar nuevos aliados locales. Por ejemplo, añadir una dimensión ecológica transforma a los recolectores de caucho amazónicos de trabajadores explotados dedicados a actividades extractivas, que intentan asegurar su medio de vida frente a una agricultura capitalista expansiva, en protectores de los «pulmones de la tierra». Es esta última responsabilidad la que los convierte en valiosos aliados de los grupos medioambientalistas transnacionales y, a través de ellos, pueden usar el capital cultural y el acceso político de los activistas comprometidos que emplean estos grupos¹³.

Los estudios sobre la habitabilidad urbana son la extensión natural del trabajo existente sobre la política medioambiental. Mientras que trabajar en los campos y en los bosques ha proporcionado una perspectiva de valor incalculable sobre la dinámica general de la ecología política¹⁴, el descuido práctico del medioambiente urbano es cada vez más difícil de defender. Como expresa recientemente David Harvey (1997, 25) en su queja: «¿Por qué tenemos que pensar el medioambiente artificial de las ciudades como algo que no es parte *del* medioambiente?»

A su vez, introducir con fuerza en primer plano la perspectiva medioambientalista enriquece las aproximaciones existentes a la economía política urbana, complementando y extendiendo las preocupaciones tradicionales acerca de la tensión entre acumulación y distribución. Las formulaciones teóricas de la «ecología de la liberación» complementan la

¹³ Cfr. Keck (1995); Keck y Sikkink (1998b).

¹⁴ Para un ejemplo especialmente bueno, véase Peluso (1992).

larga tradición de trabajo acerca de las tensiones entre la ciudad como un lugar para vivir y la ciudad como un centro para la acumulación.

LA AGENCIA Y LA ACUMULACIÓN EN LA ECONOMÍA POLÍTICA URBANA

Para poder completar las perspectivas ofrecidas por los trabajos académicos sobre ecología política, el análisis de la habitabilidad urbana necesita inspirarse también en la tradición de la economía política urbana, que se ha centrado principalmente en el crecimiento de las ciudades industriales. Algunos de los trabajos más influyentes sobre las ciudades de Estados Unidos comienzan con una simple premisa: «[Hay] un tema que genera consenso repetidamente entre los grupos de elites locales y que los separa de las personas que usan la ciudad como un lugar para vivir y trabajar: el problema del crecimiento» (Logan y Molotch 1987, 50).

El trabajo de Harvey Molotch, John Logan y sus colaboradores define una perspectiva, hoy en día ya clásica, de «la ciudad como una máquina de crecimiento»¹⁵. La tesis de la «máquina del crecimiento» no es simplemente economicista, sino que defiende la existencia de una fuerte hegemonía gramsciana, por la cual los funcionarios públicos, los medios de comunicación locales y los líderes sindicales participan dentro de una coalición, trabajando al unísono, de una manera sorprendentemente bien coordinada, en beneficio de los proyectos de acumulación. El análisis histórico de John Mollenkopf (1983) sobre el carácter cambiante de las «coaliciones procrecimiento» dentro de las políticas urbanas de Estados Unidos se amplía al mostrar cuán distintas pueden ser las máquinas para el crecimiento. La coalición procrecimiento que prevaleció de los años treinta a los ochenta al menos apoyó importantes inversiones en infraestructura urbana¹⁶. En contraste, en los años ochenta ese tipo de inversión se recortó a causa de una coalición conservadora que impulsó una desinversión devastadora en infraestructura física, de la cual dependen tradicionalmente los habitantes de las ciudades (p. 255-6). Para Mollenkopf, ello demuestra que «no somos prisioneros de la historia y la estructura social». En lugar de ello, la iniciativa política y la construcción de coaliciones pueden tener «un vasto y demostrable impacto en el curso del desarrollo urbano» (p. 299).

La premisa de que las «máquinas para el crecimiento» pueden variar en formas que tienen consecuencias importantes para la habitabilidad ur-

¹⁵ Véase Molotch, (1976); Molotch y Logan (1984); Logan y Molotch (1987); Logan et al. (1997).

¹⁶ La «coalición procrecimiento» de Mollenkopf podría verse como una nueva sucesora mundial de la coalición que produjo lo que Harvey (1997, 20) llamó «el 'socialismo de agua y gas' de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.»

bana también es apoyada por el trabajo de Logan y Molotch. Estos autores explican que, para algunas ciudades privilegiadas, algunos de los caminos que puede seguir el modelo de la «máquina para el crecimiento» pueden incorporar elementos que apoyen en ocasiones la sostenibilidad. En el caso de Santa Bárbara, por ejemplo, los intereses de las elites locales en el turismo les llevaron a oponerse a las perforaciones petrolíferas marinas (cuyos beneficios económicos no recaían sobre la comunidad local, mientras que sí lo hacían sus costos) y el éxito del referéndum local sugiere que las preocupaciones medioambientales se han hecho políticamente hegemónicas (Molotch y Logan 1984, 487, 490).

En un trabajo más reciente, Molotch (Molotch, Freudenberg y Paulsen 2000) contrasta el caso de Santa Bárbara con el de la ciudad vecina de Ventura para mostrar cómo las pequeñas diferencias en el tiempo en el cual se presentaron las posibilidades de realizar las inversiones extractivas (petróleo) condujeron en Santa Bárbara a una respuesta más antagonista. La vida asociativa más densa y más comprometida ayudó a su vez a elaborar un conjunto de políticas públicas que apoyaron una cultura comunitaria excepcional, la calidad de vida y la relación de la comunidad con el medioambiente natural. En esta comparación, la operación inexorable de la máquina del crecimiento se disuelve en un segundo plano, mientras que el potencial de los caminos alternativos modelados por la interacción de una multiplicidad de actores urbanos pasa al frente.

La posibilidad opuesta, en la cual la máquina para el crecimiento estadounidense actual se mueve hacia una dirección profundamente distópica, se narra vívidamente en la visión de Mike Davis (1998) de Los Angeles. En la ciudad de Los Angeles que describe Davis, el reinado de la máquina para el crecimiento no tiene interés en la inversión pública destinada a mejorar el bienestar de los habitantes ordinarios de la ciudad. El resultado es una pesadilla en la que viven todos, menos los más ricos: «Sin esperanza de mayores inversiones públicas que remedien las condiciones sociales estructurales, nos vemos obligados ante esa ausencia a realizar inversiones cada vez más grandes, públicas y privadas, en seguridad personal» (p. 364). El sentido de seguridad frágil que aún pueda quedar en la ciudad sigue dependiendo de la combinación de los «propietarios asediados y armados» que habitan en las vecindades de la clase trabajadora, con «las fuerzas de policía privada de los barrios cerrados más ricos del extrarradio». Finalmente, la ciudad se encuentra rodeada, como era de esperarse, por la única infraestructura física material a la que la «máquina para el crecimiento» dedica gustosamente fondos públicos: un próspero conjunto de nuevas prisiones.

Davis, Mollenkopf, Molotch y Logan nos dan una imagen de la variedad de resultados que coaliciones políticas distintas pueden producir a lo largo

del tiempo y en ciudades distintas, aunque todas ellas funcionen en el mismo contexto social regulado por el mercado. Todos estos trabajos ven la agencia como dependiente de coaliciones e iniciativas políticas, destacando a su vez la importancia de las instituciones sociales y culturales al nivel microsocial para establecer direcciones concretas (dependientes de los procesos históricos). La cuestión es cuan útil puede ser una perspectiva elaborada en ciudades desarrolladas para comprender el conjunto de circunstancias mucho más diversas que enfrentan los habitantes urbanos de las ciudades de los países transicionales y en vías de desarrollo.

El trabajo de Manuel Castells, que cubre temas como las comunidades de los barrios marginales de Latinoamérica, las ciudades mundiales de Asia o la Europa democrática, ofrece la perspectiva urbana comparativa más completa. Al inicio, pareciera ser una perspectiva mucho más gris que la de la máquina para el crecimiento. En la visión de Castells de la ciudad global, primero desarrollada en *The Informational City* (1989) y que alcanzó su madurez en su trilogía *Information Age* (1996, 1997, 1998), el poder reside en las redes transnacionales, de las cuales los habitantes comunes de las ciudades están totalmente excluidos. Los moradores urbanos «interactúan con su entorno físico diariamente» y unos con otros en un «espacio de lugares», construyendo un «lugar cuya forma, función y significado están autocontenidos en los límites de la contigüidad física» (1996, 423-425). El poder de controlar y transformar la sociedad se localiza en el «espacio de flujos», en el cual la información y los recursos se intercambian en nodos y puntos de intercambio que están físicamente separados, pero unidos en su participación en una red global compartida de poder. Las comunidades locales continúan siendo una fuente de identidad (1997, 60-64), pero no una fuente de poder político o económico. Es por ello que, por ejemplo, «las colonias populares» de Ciudad de México (originalmente asentamientos ilegales), aun constituyendo dos tercios de la población de la megápolis, no tienen ningún papel destacable en el funcionamiento de la Ciudad de México como centro de negocios internacional» (1996, 380-381).

Otros trabajos sobre la globalización de la economía política urbana¹⁷ nos presentan una imagen similar. Las elites urbanas contemporáneas afrontan una nueva definición de «éxito» económico. Para tener éxito, una ciudad debe participar en los flujos transnacionales de capital e información, y convertirse en un lugar adecuado para las sedes administrativas de las empresas. Aunque el éxito en esta competición global depende en la práctica de poder ofrecer a las elites «calidad de vida,» el proyecto de crear una ciudad mundial es mucho más extremo que el proyecto tradicional de la «máquina para el crecimiento». La economía bifurcada de las ciudades mun-

* En español en el original. (N. del T.)

¹⁷ Por ejemplo, Friedmann (1986); Douglass (1998a; 1998b); Sassen (1991; 1997).

diales, en la cual un grupo muy pequeño de personas de la elite financiera y de los ejecutivos de las empresas prestadoras de servicios son atendidos por el sector de la economía que presta servicios personales, muy numeroso, pero que obtiene remuneraciones mínimas (Sassen 1991, 1988), se refleja en el medioambiente artificial. Centros de la ciudad, altos y brillantes, donde los espacios para oficinas de empresas y apartamentos de lujo se combinan con islas exclusivas, con conjuntos cerrados de residencias de lujo, por un lado, y con los barrios marginales contruidos por sus propios moradores, carentes de infraestructuras, por otro. Como expresa Castells (Borja y Castells 1997, 44): «La ciudad global y la ciudad de la información son también la ciudad dual.» A primera vista, la visión de Castell de la ciudad global no deja espacio para la agencia por cuenta de proyectos de habitabilidad urbana, especialmente en los entornos del Tercer Mundo. Las réplicas en el Tercer Mundo de la ciudad de Los Angeles descrita por Mike David, que extreman todavía más la cualidad distópica aterradora del original, nos las podemos imaginar fácilmente, pero es difícil encontrar un espacio económico y político en el que contemplar variaciones de la Santa Bárbara de Molotch. No obstante, si observamos más de cerca, la sociedad en red es más plástica en su potencial de lo que parece a primera vista.

La colaboración en 1997 de Castells con Jordi Borja, escrita tras completar la trilogía *Information Age*, se dedica a imaginar «cómo convertir las ciudades, sus ciudadanos y sus Gobiernos en los actores de esta nueva historia» (Castells y Borja 1997, 6) y proporciona una gran riqueza de ideas para la construcción y la mejora de las capacidades locales. Otros analistas de las ciudades mundiales reconocen también las limitaciones estructurales, sin renunciar por ello a las posibilidades de agencia. Mike Douglass (1998a), por ejemplo, tras relatar las consecuencias perversas de los esfuerzos de las ciudades asiáticas por asegurarse un lugar favorable dentro de la jerarquía de las «ciudades mundiales», defiende a pesar de ello que en Asia

... con «el descubrimiento de la sociedad civil,» asociada con el ascenso de la clase media urbana, el trabajo organizado, las organizaciones voluntarias y la acción política desarrollada en todas las esferas de la sociedad... el rango de posibilidades para la movilización social y la ampliación de los espacios democráticos que creen caminos de desarrollo alternativo, es más grande que lo que reconocen la teoría económica dominante o las teorías aceptadas sobre el sistema-mundo (1998a, 109)*.

* Está refiriéndose a la teoría del sistema-mundo del sociólogo Immanuel Wallerstein, desarrollada en su obra en tres volúmenes *The Modern World-System*, en la que explica y crítica la naturaleza desigual del capitalismo global, que coloca necesariamente a ciertos países en el centro y a otros en la semiperiferia y la periferia como requisito para el funcionamiento del capitalismo mundial (existe cierta movilidad a lo largo de la historia entre esos niveles, pero limitada). (N. del T.)

La lógica de primer orden de la economía política global es poderosa y atractiva. Impone una versión globalizada inexorable de una máquina para la producción, que devora la agencia y hace que desaparezca el potencial para la existencia de múltiples caminos del desarrollo. Sin embargo, al mirar más de cerca la evolución de las ciudades estadounidenses, Molotch pudo centrarse en la lógica de segundo orden de las diferencias locales, y una observación más cuidadosa de las ciudades del Tercer Mundo nos sugiere que todavía son posibles múltiples caminos.

A pesar de estar sujetas a una lógica global común, las ciudades del Tercer Mundo continúan variando sustancialmente en términos de habitabilidad urbana. Singapur y Bangkok pueden aspirar las dos al estatus de ciudades mundiales, pero son enormemente diferentes en términos de la provisión de bienes colectivos. Incluso dentro de un mismo contexto nacional, hay una variación importante. En Brasil, por ejemplo, las ciudades de Porto Alegre, Curitiba y Belo Horizonte han enfrentado todas, de maneras muy distintas, pero igual de imaginativas, el problema de la habitabilidad urbana, mientras que otras ciudades brasileñas, frente a la misma lógica global, siguen siendo incapaces de ofrecer servicios o de proteger los parches restantes de espacios verdes urbanos¹⁸. La globalización no ha extinguido la capacidad de las lógicas políticas locales de representar una diferencia para los habitantes de las ciudades.

Aunque sería estúpido no valorar suficientemente el grado en el que el porvenir de las ciudades está constreñido por la lógica de la economía política global, es demasiado pronto para descartar por utópica la posibilidad de que existan caminos que conduzcan hacia una mayor habitabilidad urbana. La posibilidad de «máquinas verdes para el crecimiento», o hasta de «máquinas para la habitabilidad urbana», no se puede descartar, ni siquiera en el Tercer Mundo.

AGENTES DE LA HABITABILIDAD URBANA

Admitir la posibilidad teórica de la agencia alternativa es una cosa. Construir una imagen clara de quién pueda ejercer esa agencia y cómo, es más complicado. ¿Quiénes son los agentes políticos potenciales de la habitabilidad urbana? ¿La «sociedad civil» es la respuesta? ¿Se podrían incluir las empresas «modernas ecológicamente»?

¿Pueden las ONG o las comunidades locales proporcionar el impulso político necesario? ¿O tenemos que mirar hacia las instituciones políticas tradicionales, como los partidos políticos? El elenco de personajes y sus papeles no son, en absoluto, obvios.

¹⁸ Cfr. Figueiredo y Lamounier (1996).

El primer candidato, la sociedad civil, se convirtió, como la cita de Douglass que transcribimos anteriormente nos señala, en una fuente importante de esperanza política en la década final del siglo XX no sólo en los países en los que ha reaparecido la «sociedad civil», sino en todo el mundo. Cuando terminar con el gobierno opresivo de una elite estatal que se autoperpetúa es el principal objetivo de una agenda política, entonces todo el mundo, excepto las elites estatales, comparten un interés común y tiene sentido hablar de la «sociedad civil» como un actor coherente. Infortunadamente, si la búsqueda por la habitabilidad urbana es el fin primario, la «sociedad civil» pierde su coherencia política. La sociedad civil amontona en un mismo sitio a los plutócratas y a los pobres. Cuando la justicia social y las cuestiones sobre distribución de la riqueza están en juego, como lo están en las luchas políticas por conseguir un medio de vida, nombrar a la «sociedad civil» como actor político relevante barniza con un mismo tinte los intereses enfrentados que separan las elites privadas de los ciudadanos ordinarios.

Las empresas son el siguiente candidato. En el mundo contemporáneo orientado por el mercado, las empresas son agentes indiscutiblemente poderosos, pero el problema con las empresas ya ha sido presentado con claridad en la discusión previa sobre los mercados. Que las sociedades anónimas puedan transformarse en agentes para la habitabilidad urbana depende de que los mercados en los cuales operan puedan redefinirse para que proporcionen los incentivos y las restricciones necesarios. Sólo si podemos identificar otros agentes con la capacidad política de reconstruir las reglas del mercado en formas que hagan la habitabilidad urbana atractiva para los administradores de las empresas, que se orientan por la búsqueda de beneficios, conseguiremos que las empresas se conviertan en agentes interesantes para dicha habitabilidad.

Las comunidades locales, las organizaciones intermedias –como las ONG y los partidos políticos– y, finalmente, aunque no menos importante, el variado repertorio de organizaciones que constituye el Estado son todos ellos candidatos más prometedores. Estas tres categorías tienen también sus problemas, pero en combinación proporcionan un buen inicio para construir una visión de los agentes de la habitabilidad urbana.

Las comunidades contra la máquina para el crecimiento

Al observar las comunidades centramos nuestra atención en la política de la acción colectiva entre núcleos familiares con conexiones mutuas. Las comunidades construyen sus identidades sobre la base de la geografía, la historia y la adversidad compartida. Sus miembros comparten oportunidades de vida. Son vulnerables a la degradación de los lugares a los que están unidas. El hablar de «comunidades» nos permite conectar las luchas por los

medios de vida de los ciudadanos comunes con las cuestiones de sostenibilidad, conservando, sin embargo, la perspectiva crítica de que no son simplemente luchas individuales, sino que tienen siempre un elemento de contestación colectiva.

A pesar de lo sugerente que pueda ser pensar las comunidades como agentes alternativos, la idea de que vecindades compuestas por núcleos familiares urbanos, excluidos de los privilegios, puedan convertirse en agentes de la habitabilidad urbana es audaz. La visión romántica de que las «comunidades» automáticamente producen homogeneidad y unidad de propósito es engañosa, aun en los entornos rurales tradicionales. Las comunidades urbanas contienen una variedad todavía más extraordinaria de intereses, identidades y posiciones políticas que las rurales¹⁹. Las comunidades también carecen de poder. Si actúan solas, la capacidad de reconfigurar el entorno urbano más general escapa a sus posibilidades.

El trabajo clásico de Castells (1983) sobre el papel político de las comunidades urbanas plasma la ambivalencia con la cual los analistas urbanos ven a las comunidades pobres. Comenzando a partir de la premisa de que «la movilización de base ha sido un factor crucial en la formación de la ciudad, y también un elemento decisivo de la innovación urbana contra los intereses sociales dominantes» (p. 318), Castells, sin embargo, termina realizando una valoración pesimista de la capacidad de las comunidades locales para actuar como agentes del cambio social estructural. Para Castells, el poder de los movimientos locales se encuentra recortado porque:

Para que cualquier actor histórico pueda manejar satisfactoriamente la producción y el suministro de bienes y servicios públicos, tiene que ser capaz de reorganizar la relación entre producción, consumo y circulación. Y esta tarea se encuentra fuera del alcance de cualquier comunidad local en una economía tecnológicamente compleja que se organiza crecientemente a escala mundial (1983, 329).

Si sólo la acción autónoma puede conseguir reflejar los intereses locales, entonces las comunidades son relegadas a un papel limitado como agente, sea de la habitabilidad o de cualquier otro proyecto. Ser fieles a la idea de que las comunidades pueden ser importantes exige mantener abierta la posibilidad de que vínculos con grupos no locales puedan reforzar los intereses de las comunidades locales en lugar de mutilarlos.

La centralidad política de las comunidades ordinarias es evidente cuando la mejora de la habitabilidad urbana depende del suministro de bienes colectivos. El transporte público, el agua y el alcantarillado se deben sumi-

¹⁹ Cfr. Watts (1999, 10-11)

nistrar localmente. Sin una acción colectiva basada en lo local habrá siempre escasez de suministro. Las elites pueden permitirse alternativas privadas a los bienes colectivos. Las residencias cerradas con aire acondicionado son un sustituto de las campañas públicas para detener la contaminación. Las residencias de fin de semana reemplazan los parques urbanos. Las comunidades pobres carecen de esas alternativas y deben luchar por obtener bienes colectivos.

Las comunidades pobres también son más susceptibles de encontrarse en la primera línea del frente de batalla cuando aparecen los «males colectivos». Como nos han mostrado los estudios sobre «racismo medioambiental» e «(in)justicia medioambiental», las comunidades pobres soportan la carga de las clases más tóxicas de polución²⁰: o los lugares donde viven se convierten en un vertedero, o el mercado los empuja hacia lugares que ya son vertederos²¹.

La cercanía de la comunidad pobre con la necesidad de enfrentar las cuestiones medioambientales contrasta con las cuestiones difusas y distantes como el «calentamiento global» o la pérdida de la capa de ozono. Buttel (1998, 7) puede que tenga razón cuando defiende que «para la mayoría de los ciudadanos ideas como el cambio o el calentamiento medioambientales globales son en gran medida irrelevantes frente a sus preocupaciones inmediatas». Pero para las comunidades pobres que defienden sus espacios locales, las cuestiones medioambientales no podrían ser más inmediatas²²; tales asuntos le dan a éstas un compromiso natural, no sólo con las cuestiones sobre sus medios de vida, sino también con las de sostenibilidad²³.

Como señala Harvey (1997, 25), los incrementos del «particularismo militante» a menudo nos proporcionan el fundamento para la movilización social general. Al intentar solucionar los problemas medioambientales en sus propios espacios locales, los pobres pueden convertirse en agentes de intereses más universales. Las comunidades pobres que piden apremiantemente que se extienda a sus vecindarios el sistema de alcantarillado están también reduciendo la probabilidad de que el conjunto de habitantes de la ciudad contraiga el cólera²⁴. Las luchas exitosas contra los residuos tóxicos elevan el costo de la contaminación industrial y empujan a

²⁰ Cfr. Szasz (1994).

²¹ Como expresan Logan y Molotch (1987, 95): «Aquellos que no pueden adquirir ocio en el mercado son los que más pierden de la falta de disponibilidad de esos recursos. De manera más concreta, puesto que los pobres son aquellos que tienen mayores posibilidades de vivir y trabajar en lugares muy cercanos a las fuentes de contaminación, son los pobres los más afectados en comparación con los ricos por el menoscabo medioambiental inducido por el crecimiento». Véase también Harvey (1973).

²² Cfr. Castells (1997, 115, 127).

²³ Para un buen conjunto de casos que desarrollan este tema, véase Friedmann y Rangan (1993).

²⁴ Cfr. Watson (1992; 1995).

la industria hacia prácticas de producción más sostenibles (Szasz 1994). En ambos casos, las luchas de una comunidad particular se ponen simultáneamente al servicio de fines más universales.

Una cosa son los intereses que tienen implicaciones universales y otra distinta la capacidad para hacerlos realidad. Dar un mayor poder a las comunidades pobres es vital (Douglass 1998a, 135; Friedmann 1992; Friedmann y Salguero 1988). Sin embargo, no existe ninguna razón para pensar que las comunidades urbanas pobres gozarán del tipo de normas y redes sociales o del capital social²⁵ que permiten la acción colectiva. Para un conjunto determinado de núcleos familiares construir un sentido de identidad compartida y un propósito común que les permita actuar colectivamente requiere una imaginación extraordinaria y un esfuerzo heroico. Incluso si los miembros de una comunidad consiguen actuar de manera colectiva, la mejora de su propia habitabilidad urbana probablemente requerirá apoyo de las estructuras políticas que les rodean, y su influencia directa, comparada con el resto de la estructura política, es improbable que sea suficiente para permitirles cambiar la manera en la que la ciudad trata los problemas de sus medios de vida y la sostenibilidad.

Por suerte, existen muchos casos registrados de éxitos sorprendentes que impiden descartar la capacidad de las comunidades de tener incidencia en los resultados de las decisiones. Por tomar sólo uno, Susan Eckstein (1990) cuenta el caso de una comunidad marginal de 100.000 personas en Ciudad de México que consiguió atraer la solidaridad interna y las conexiones externas necesarias para poder conseguir nuevas viviendas, manteniendo al mismo tiempo «gran parte de la vida económica y social vibrante de la comunidad intactas» (p. 285). Especificar las condiciones bajo las cuales las comunidades ordinarias pueden darse cuenta de su potencial como actores políticos es un reto crucial, teórica y empíricamente, en cualquier análisis de la habitabilidad urbana.

Existe una complicación adicional en pensar las comunidades como agentes de la habitabilidad urbana. Aunque es cierto que existe una afinidad natural entre los intereses comunitarios y la habitabilidad, no es sostenible la visión romántica que cree que las comunidades son los guías naturales de la política medioambiental y la búsqueda de los medios de vida, y que son automáticamente consistentes con los intereses de la ciudad en su conjunto. Las comunidades tienen un interés natural en preservar el medioambiente en la medida en que incide en sus vidas diarias, y los intereses sobre los medios de vida de una comunidad es probable que tengan mucho en común con los de otras comunidades de posición económica

²⁵ Para una revisión excelente del concepto de capital social y su papel en el desarrollo, véase Woolcock (1997). Para un análisis anterior de las bases de la acción colectiva comunitaria, véase el muy interesante ensayo de Albert Hirschman «Getting Ahead Collectively.»

similar. Sin embargo, las comunidades son, por su naturaleza, específicamente locales y, por tanto, agentes imperfectos para la consecución de los fines de la ciudad en su conjunto²⁶.

Aun cuando se ocupen de sus propias vecindades, las comunidades pueden encontrar que solucionar los problemas sobre sus medios de vida dentro de las restricciones impuestas por la economía política general los obliga a ignorar las cuestiones sobre sostenibilidad. Castells afirma (1997, 132), reforzando la advertencia de Indira Ghandi de que «la pobreza es el mayor contaminante», que «a lo largo del mundo, la pobreza ha demostrado ser, una y otra vez, una causa de degradación medioambiental». Si las opciones son crear un riesgo para la salud al trasladarse a áreas donde el alcantarillado de la comunidad correrá ilegalmente a cielo abierto en suelo público o que los desplacen a lugares donde no tendrán oportunidad de encontrar trabajo, las comunidades pobres sentirán posiblemente que no tienen más opción que luchar por su derecho a contaminar.

Para determinar si las comunidades actúan para impulsar fines universales, o si sus intereses locales los colocan en conflicto con los intereses de la ciudad como un todo, las cuestiones de «dar mayor visibilidad» a los problemas (Fox 1996) o de los «vínculos con otras redes» (Woolcock 1997) son fundamentales. Cuando los intereses de una comunidad por sus medios de vida corren en contravía con los objetivos de la sostenibilidad, poder superar la contradicción requerirá casi con toda seguridad que se involucren instituciones u organizaciones con una visión más amplia y un conocimiento especializado mayor que el que pueden producir las propias comunidades. «Dar una mayor visibilidad» al problema exige ir más allá del análisis basado en las comunidades y acudir a otros tipos de actores.

Intermediarios translocales: las ONG y los partidos políticos

Las comunidades mejor organizadas pueden carecer a menudo de la influencia política necesaria para proteger sus propios intereses, por no hablar de defender una sostenibilidad más universal. Para que las comunidades se conviertan en actores políticos efectivos deben ser capaces de encontrar aliados, bien en otras comunidades en situaciones similares, bien en organizaciones con objetivos que trasciendan lo local. En la terminología de Woolcock (1997, 15), la «integración» (solidaridad interna) debe ir

²⁶ Si el objetivo es ampliar la discusión para dar cabida a las comunidades más prósperas, el margen del conflicto entre los intereses de comunidades concretas crece paralelamente. La concentración de la contaminación en los lugares más pobres puede fácilmente presentarse como una solución desde el punto de vista de los NYMBY (acrónimo de «Not in my back yard», expresión inglesa que significa que lo haga alguien, pero no en el patio de mi casa) de la clase media y, en casos más extremos, la proximidad de comunidades pobres se ve como una amenaza a «la calidad de vida» de los residentes más ricos.

acompañada de «vínculos» (lazos con organizaciones de mayor escala). Las comunidades deben poder «subir de nivel.»

Las ONG, definidas ampliamente, son la fuente más prometedora de recursos ideológicos y de organización translocales necesarios para tener una mayor visibilidad²⁷. Siendo muy probable que las ONG tengan fuertes afinidades con las luchas localizadas por la habitabilidad urbana, también es probable que sean actores en el «espacio de flujos» y en el «espacio de lugares», lo que les da los recursos y el apoyo del que carecen las comunidades. Especialmente cuando la movilización involucra cuestiones de sostenibilidad medioambiental, las ONG formarán muy probablemente parte de redes internacionales que trascenderán las políticas locales (Keck y Sikkink 1998b). El alcance de esas redes permite que las ONG tengan relevancia con su actividad para la articulación de los intereses compartidos de las distintas comunidades, al proyectarlas al interior de un escenario político mayor y crear alianzas entre grupos sociales muy distintos.

La participación potencial de los actores translocales se hace mucho más importante en los casos en los que los medios de vida y la sostenibilidad están en contradicción. Las comunidades en estas circunstancias necesitan nuevas ideas que les permitan reconciliar sus necesidades con los imperativos ecológicos, u obtener un apoyo político más amplio que pueda relajar las restricciones impuestas por la economía política en la cual se ven obligadas a actuar. La reforestación puede ayudar a que las *favelas** construidas en las laderas de las colinas sean ecológicamente menos devastadoras, pero es improbable que las comunidades de las *favelas* tengan el conocimiento experto necesario para emprender semejante proyecto o acceder a los recursos necesarios para ejecutarlo²⁸.

Hacer más visible la reivindicación puede también involucrar organizaciones canalizadoras de los intereses sociales, más tradicionales, como los partidos políticos. A pesar de la nueva visibilidad de las ONG como actores en los escenarios del Tercer Mundo, no se pueden ignorar los partidos políticos. Los estudiosos de los movimientos sociales urbanos sospechan, con

²⁷ El referente para la etiqueta «ONG» se ha convertido en algo tan general como el del término «sociedad civil». Cualquier organización que no es explícitamente parte del Estado se entiende como una ONG. El sentido estricto del término debería restringirse a las organizaciones formales translocales que cuentan con algún personal profesional y capacidad de recaudación de fondos, para distinguirse así de las organizaciones de base comunitaria (OBC) y las organizaciones de los movimientos sociales (OMS). La discusión aquí se refiere a las ONG en el sentido estricto del término, pero en la medida en que las organizaciones de los movimientos sociales se hacen menos dependiente de lugares concretos, más definidas ideológicamente y más complejas organizativamente, pueden tener un papel similar al de las ONG. Cfr. Tarrow (1994).

* Construcciones ilegales, generalmente construidas por sus propios moradores de manera precaria. En portugués en el original. (N. del T.)

²⁸ Cfr. *Mega-Cities* (1996, 12-15).

buenas razones, de las relaciones entre partidos y comunidades²⁹. Los políticos tienen seguramente una tendencia hacia el interés propio, a los programas políticos con una «racionalidad débil», dirigidos a preservar su propio poder y privilegios. Pero ello no obsta para que simpatizantes dentro de la organización de los partidos puedan convertirse también en vehículos de programas políticos menos reducidos, y los partidos siguen siendo una de las pocas formas organizativas disponibles para agregar intereses ciudadanos. El éxito del Partido de los Trabajadores en Brasil en estimular la participación de las vecindades locales en la construcción del desarrollo urbano de la ciudad brasileña de Porto Alegre es un caso excelente para probar lo que decimos (Abers 1996; 1997; Santos 1997; Baiocchi 2000). Las organizaciones partidistas pueden a veces no ser recursos en sí mismas, pero los líderes comunitarios pueden encontrar que tener lazos con los partidos proporciona protección contra las elites locales, permitiendo a las comunidades invocar aliados situados en niveles más altos. Si la mejora de los entornos de los barrios y de los modos de vida depende de la reformulación de reglas y leyes, o de la disponibilidad segura de algunos recursos públicos, las redes y las relaciones sociales que se articulan a través de los partidos seguirán siendo un ingrediente probable en las reivindicaciones comunitarias exitosas.

Cualquier organización cuyo alcance sobrepase los confines de la propia comunidad puede correr el riesgo de desviar la energía de esa comunidad hacia un programa de acción externo más ambicioso, que ni resuelva los problemas en torno a sus modos de vida, ni contribuya a la sostenibilidad. Ello se aplica a las ONG y a los partidos indistintamente, pero no cambia el hecho de que sin aliados transnacionales las comunidades no pueden siquiera conseguir sus fines más inmediatos, por no decir nada de reconciliar esos fines con la sostenibilidad ecológica. Las comunidades necesitan aliados, aun cuando esos aliados tengan programas propios potencialmente problemáticos. Entre esos aliados potenciales el más problemático, pero también el más interesante, es el Estado.

Las múltiples funciones contradictorias del Estado

Los problemas de habitabilidad urbana son problemas colectivos que no pueden resolverse mediante la agregación «natural» de hábiles acciones individuales. Requieren elaborar normas, reconstruir mercados, proporcionar bienes públicos y restringir la producción de «males públicos». En resumen, hay problemas cuya solución requiere la acción de las autoridades y organismos públicos. La carencia actual de instituciones públicas con

²⁹ Castells (1983, 322), por ejemplo, defiende que si bien los movimientos sociales urbanos deben estar conectados con la sociedad a través de los partidos políticos, la «condición sine qua non» de su éxito es que «deben ser organizativa e ideológicamente autónomos con respecto a cualquier partido político». Véase Perlman (1976).

la capacidad y motivación para enfrentar efectivamente las dificultades de la habitabilidad urbana es una de las razones principales de la degradación de las ciudades.

No hay que negar que las estructuras estatales a nivel nacional han sido parte del problema tan a menudo como lo han sido de la solución. Por definición, los Estados «depredadores» extraen sus recursos de la sociedad, sin proporcionar bienes colectivos a cambio, y por ello son enemigos de la habitabilidad urbana (Evans 1995). Tampoco los «Estados desarrollistas», que pueden defender plausiblemente que han tenido una actividad fundamental para producir un crecimiento económico acelerado, son aliados honrados en la lucha por la habitabilidad urbana. Precisamente, los vínculos y las capacidades sociales que permiten que los Estados desarrollistas contribuyan al proceso de acumulación es probable que les aislen también de las comunidades pobres y de los problemas acerca de los medios de vida. Los teóricos de la ciudad como máquina para el crecimiento presentan exactamente el mismo argumento sobre las administraciones de las ciudades. Las conexiones y orientaciones que hacen que los administradores de las ciudades sean exitosos en promover el crecimiento les predisponen contra los proyectos de habitabilidad urbana, que son casi por necesidad redistributivos.

Si sumamos la necesidad de un papel activo del Estado en cualquier proyecto razonable de habitabilidad urbana al prejuicio «a favor de la acumulación» de los Estados, surge una imagen pesimista sobre la posibilidad de cambiar la trayectoria de las ciudades del Tercer Mundo hacia una mayor habitabilidad urbana. Para escapar de ese pesimismo se requiere ir más allá de una visión genérica y monolítica del Estado.

Reificar «el Estado» como una entidad monolítica es tan peligroso como reificar la «sociedad civil». Los Estados, mucho más que las ONG, los movimientos sociales y los partidos políticos inclusive, son criaturas contradictorias y complicadas. La coordinación legítimamente autoritaria, que es fundamental para la naturaleza genérica del Estado, impone algunas uniformidades, pero la panoplia de organismos públicos que componen las instituciones públicas de gobierno sigue siendo heterogénea en su orientación y, a menudo, persiguen finalidades contradictorias. El conflicto y la contradicción compiten con la cohesión y la consistencia dentro los organismos administrativos, y también ocurre lo mismo en las relaciones entre ellos. La competencia de las autoridades públicas puede ser local o supralocal. La autoridad se parcela entre las administraciones municipales, estatales y nacionales de maneras complejas y sobrepuestas. En cualquier división de competencias, y a menudo en el interior de ellas, los organismos se dividen por sector y función, y tienen responsabilidades e intereses competidores. El papel del Estado es realmente una variedad de papeles, interpretados a

menudo de maneras contradictorias.

Desde la perspectiva administrativista tradicional, el carácter fragmentario del Estado es un impedimento para resolver los problemas de la habitabilidad urbana. Las estrategias ideales para gestionar los medios de vida y el medioambiente tendrían el mismo carácter integrado e interrelacionado que tienen los sistemas ecológicos. Los Estados fragmentados es improbable que puedan ser capaces de construir y poner en práctica esas estrategias. Sin embargo, el hecho de que los Estados no sean monolíticos también es una ventaja. Significa que las comunidades, los movimientos sociales y las ONG que trabajan con ellos no tienen necesariamente que «capturar el Estado» para poder obtener respuestas favorables de las instituciones públicas. Puede bastar crear alianzas con las partes específicamente relevantes del mismo.

Si la organización del Estado, en conjunto, tiene programas políticos propios destinados a satisfacer sus propios intereses y las pretensiones de los actores con un poder de mercado excepcional, todavía puede capturarse parte de la capacidad organizativa pública por alianzas de comunidades y ONG, o por grupos particulares de funcionarios estatales con la idea de que sus competencias se dediquen a algo más que a servir a las máquinas para el crecimiento. Aquellos responsables de circunscripciones particulares es probable que se preocupen de los medios de vida de sus votantes (en especial cuando su legitimidad requiere ser validada electoralmente). Determinados organismos del Estado, que tienen asignada la responsabilidad del medioambiente o de problemas que afectan los medios de vida, tienen un interés creado colectivo en la solución de esos problemas. Les puede faltar la capacidad para resolverlos, pero son, de todas formas, aliados potenciales desde el punto de vista de las comunidades que se movilizan en defensa de sus intereses locales. Esas comunidades pueden influenciar procesos concretos de deliberación y de adopción de decisiones en determinados organismos administrativos, aun si el Estado en su conjunto tiene un programa político distinto.

Crear ocasiones para que se produzca la «sinergia entre Estado y sociedad», gracias a la cual los organismos administrativos públicos comprometidos y las comunidades que se movilizan puedan mejorar mutuamente su capacidad de suministrar bienes colectivos, no es fácil, pero puede ocurrir³⁰.

Algunos de los mejores ejemplos se dan en el suministro de bienes colectivos a las comunidades urbanas pobres. Elinor Ostrom (1997) usa el

³⁰ Para algunos casos que ilustran las posibilidades de la «sinergia entre Estado y sociedad», véase Evans (1997a). Para una perspectiva complementaria, véase Migdal et al. (1994).

ejemplo del «alcantarillado para propiedades horizontales». Un grupo creativo de ingenieros que trabajaban en organismos de sanidad pública brasileños se dieron cuenta de que carecían de los recursos fiscales y de la mano de obra necesaria para construir el alcantarillado en las barriadas pobres. Mediante la provisión de materiales y, aún más importante, de apoyo técnico y organizativo, pero confiando en las comunidades locales para realizar el trabajo, fueron capaces de «coproducir» un bien colectivo esencial que no se hubiera podido suministrar de otra manera.

Para que este tipo de interacción entre Estado y comunidad ocurra deben existir organismos administrativos estatales competentes y fuertes que estén orientados hacia la provisión de bienes colectivos. Las comunidades deben también ser capaces de relacionarse de manera productiva con estas agencias, colectiva y políticamente, y no sólo como simples clientes individuales. La relación no excluye el conflicto. En muchos casos, el conflicto puede ser un estímulo importante para la sinergia.

La clave es la combinación de la «complementariedad» con la «inclusividad». Los actores estatales y las comunidades deben reconocer ambos que cada uno tiene recursos y capacidades de las que el otro carece; capacidad y recursos que pueden ser complementarios. Cuando se combina con la «inclusividad», bajo la forma de redes de vínculos que atraviesan la «gran división entre lo público y lo privado», y proporcionan vínculos sociales positivos y concretos entre actores dentro del Estado y los activistas que trabajan en las comunidades, la sinergia resultante puede suministrar un conjunto de bienes colectivos que sería imposible de proporcionar de otra forma.

Aunque la mayoría de las autoridades públicas funcionasen como engranajes de máquinas para el crecimiento, locales o estatales, de todas maneras la interacción entre Estados y comunidades seguiría ocurriendo en una variedad sorprendente de formas. Buscar las posibilidades de sinergias entre Estado y sociedad entre esa variedad, explotarlas e, idealmente, identificar formas de replicarlas, es una parte esencial de cualquier estrategia para la habitabilidad urbana. Esos vínculos entre lo público y lo privado deberían verse como parte de una «ecología de los actores» que podría, como colectividad, ser capaz de impulsar a la ciudad en la dirección de una mayor habitabilidad urbana.

LOS AGENTES DE LA HABITABILIDAD URBANA COMO UNA ECOLOGÍA DE LOS ACTORES

Centrarse en un tipo particular de agentes o actores es erróneo, analítica y empíricamente. No hay un tipo ideal de agente social cuando el fin es la habitabilidad urbana. No hay un proletariado heroico aquí, que lleve en su seno un plano que le permita construir una mejor sociedad y que se

sienta obligado a hacer lo que sea necesario para llevar ese plano a la realidad³¹. Individualmente, cada uno de los agentes potenciales para la habitabilidad urbana que se han considerado hasta ahora tiene defectos.

Ni la autoridad pública del Estado, ni las redes organizativas y la ideología de las ONG, ni la energía política y la determinación de las propias comunidades garantizan poder dirigir las ciudades del Tercer Mundo por caminos de una mayor habitabilidad urbana. Las comunidades normales carecen del capital social y de la capacidad organizativa que les permitan conseguir sus objetivos acerca de los medios que necesitan y que nacen claramente de su experiencia inmediata de vida. Más grave incluso es que sus estrategias para conseguir los medios de vida que desean están restringidas por la matriz de la economía política en la cual se encuentran inmersas, lo que las hace en ocasiones enemigas de la sostenibilidad medioambiental. Los Estados pueden convertirse en lacayos de las estrategias de acumulación que degradan y amenazan determinados modos de vida, pero también con la misma probabilidad pueden proveer normas y bienes colectivos que proporcionen soluciones a los problemas de habitabilidad. Las ONG y las organizaciones representantes de los intereses ciudadanos son sólo efectivas en el mismo grado en que lo sean las comunidades y los organismos públicos con los que trabajan, y en ocasiones introducen fines ajenos en los programas de acción de esas ONG y organizaciones.

En tanto tengamos esta variedad de actores decepcionantemente imperfectos –comunidades, ONG y organismos públicos locales–, que actúan guiados por objetivos enfrentados, la búsqueda de la habitabilidad urbana se ve condenada. Aunque cada clase de actores operase en un aislamiento espléndido, sin perjudicar a los demás, las perspectivas de éxito serían pequeñas. Sólo es probable el éxito cuando operan en sinergia, reforzándose mutuamente sus cualidades positivas, y compensándose entre sí las debilidades. La cuestión es, por tanto, cómo pueden construirse las estrategias y los programas de acción de manera que las fortalezas y debilidades de las instituciones públicas, de las ONG y de las comunidades organizadas, que son tan diversas, puedan complementarse y reforzarse mutuamente. Los agentes para la habitabilidad urbana necesitan reconceptualizarse como un conjunto interconectado e interdependiente de actores complementarios, es decir, como una «ecología de los agentes».

La capacidad de un conjunto interconectado e interdependiente de agentes políticos para cambiar las trayectorias de las ciudades del Tercer Mun-

³¹ Igualmente, debería señalarse que los agentes potenciales de la habitabilidad urbana no enfrentan el mismo tipo de enemigos implacables que la teoría marxista obliga a confrontar al proletariado heroico. Hasta las empresas que constituyen el núcleo corporativo de la máquina del crecimiento pueden ser inducidas a participar en direcciones del desarrollo más favorables para la habitabilidad urbana, siempre y cuando los mercados que modelan su intereses se construyan teniendo en mente esa habitabilidad. En consecuencia, no existe ninguna lógica ineludible que obligue a los Estados a servir como auxiliares de la explotación degradante.

do hacia direcciones que conduzcan a una mayor habitabilidad urbana podría muy bien ir más allá de la suma de lo que se conseguiría si el potencial político de los actores individuales se agregase en una suma simple. Pensar en términos de una ecología de los agentes es la mejor forma de escaparnos, por nuestros propios medios, de la convicción paralizante de que la economía global contemporánea no deja lugar para la agencia al servicio de la habitabilidad urbana y de los medios de vida.

El concepto de una «ecología de agentes» profundiza la idea de la sinergia entre Estado y sociedad, y la idea de «vínculos», tal y como la usan los teóricos del capital social como Woolcock (1997). Sin embargo, no se debe sobreinterpretar el término. La existencia de una «ecología de los agentes» no implica, siguiendo algún tipo de aproximación funcionalista panglossiana*, que la interconexión y la interdependencia sean por sí mismas suficientes para mejorar la habitabilidad urbana. También las máquinas del crecimiento son ecologías de actores. Necesita abandonarse además cualquier connotación de que el sistema es inherentemente homeostático, autocompensado o se encuentra en algún tipo de equilibrio natural.

La «ecología» debería comprenderse en un sentido minimalista, como referida a un conjunto de actores cuyas perspectivas y capacidades no pueden evaluarse sin tomar en cuenta los fines, las estrategias y las capacidad del resto de actores con los cuales comparten un espacio común de actuación. Prestar atención a un conjunto determinado de actores es útil, no sólo porque las interconexiones sean la solución en sí mismas, sino porque nos permite distinguir los patrones de interconexión que mejoran la habitabilidad urbana de aquellos patrones de interacción que la empeoran.

Una comprensión adecuada de la habitabilidad urbana debe comenzar con el análisis de las variaciones entre las distintas ecologías de los agentes en entornos urbanos diferentes, siempre mirando las posibilidades de sinergia, pero también receptivos a las posibilidades de interacciones de suma cero.

UNA COMPILACIÓN VALIOSA DE ECOLOGÍAS POLÍTICAS URBANAS

Si la mejor manera de construir una visión de la habitabilidad urbana es comprender las variaciones en la manera de funcionamiento de las distintas ecologías de los actores políticos locales, los seis estudios de caso que se recogen en el libro *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability* (¿Ciudades habitables? La política de la habitabilidad y la sostenibilidad urbanas; Evans 2002) constituyen unos cimientos ideales.

* Véase nota del traductor p. 224.

Todos ellos comienzan con el reconocimiento de las fuertes limitaciones que la lógica de la acumulación (local y global) impone a las posibilidades de habitabilidad en las ciudades que describen. Al mismo tiempo, exploran las posibilidades de una agencia alternativa. En cada uno de esos estudios de caso se examina de cerca el papel de las comunidades pobres, no como actores aislados, sino en relación con las ONG, los movimientos sociales y los órganos gubernamentales locales. Se analiza también cuidadosamente una variedad de actividades potenciales reales que puede llevar a cabo el Estado y un abanico igual de amplio de posibilidades negativas. En cada caso se destaca el aspecto ecológico de las luchas políticas urbanas. En pocas palabras, estos estudios proporcionan exactamente el tipo de fundamentos que son necesarios si se quiere avanzar inductivamente hacia una mejor comprensión general de la dinámica de la habitabilidad urbana.

Los casos son también adecuados porque se presentan contra el trasfondo de las «transiciones gemelas» hacia las economías de mercado y la elecciones políticas regulares. Todos los países estudiados se han movido en la dirección de una competitividad electoral mayor y de una confianza más grande en los mercados durante los periodos de tiempo en que se examinan los casos. Ello nos da una oportunidad de evaluar hasta qué punto influyen esas transiciones en la búsqueda de la habitabilidad urbana en los distintos entornos.

La contribución teórica colectiva de estos estudios se magnifica todavía más por el hecho de que reflejan un panorama amplísimo de áreas urbanas en países transicionales y en vías de desarrollo. Nos hablan de experiencias en ocho áreas urbanas principales que se encuentran en tres regiones muy diferentes del mundo. Los primeros tres estudios proceden del Este y el Sudeste de Asia, en donde el rápido crecimiento económico ha impulsado la urbanización y amenazado la sostenibilidad. Una comparación entre Bangkok y Seúl, los casos de Hanói y la Ciudad de Ho Chi Minh, y un estudio de Taipéi nos proporcionan una imagen vívida de la variedad de retos que enfrentan los agentes de la habitabilidad urbana en Asia. De Asia, el objeto de estudio cambia hacia los problemas medioambientales de la transición en Europa del Este, como nos permite ver la relación de Budapest con las comunidades rurales limítrofes. Dos estudios de las dos megápolis mayores de Latinoamérica, São Paulo y Ciudad de México, completan el panorama.

Cada uno de los estudios es diferente, no sólo por las especificidades del entorno en que se sitúa cada caso, sino también por el tipo de atención particular que prestan al mismo. Algunos autores se concentran en la contaminación industrial, otros en la inadecuación de las infraestructuras urbanas básicas, otros en los dilemas de comunidades pobres específicas y aun otros en un grupo de vecindades distintas. Cada autor usa también su

propio enfoque conceptual distintivo para subrayar las lecciones analíticas de sus casos.

Michael Douglass (2002), junto con Orathai Ard-Am y Ik Ki Kim, usa las experiencias de dos comunidades marginales, la de Wolgoksa en Seúl y la de Wat Chonglom en Bangkok, y las compara para mostrar cómo la capacidad de las comunidades para contribuir a la habitabilidad urbana depende tanto de las microrrelaciones en el nivel de las unidades familiares como de las conexiones externas con las organizaciones intermediarias y el Estado. El comparar las comunidades de entornos como Tailandia y Corea es un ejercicio especialmente valioso, porque nos muestra cómo los problemas para conseguir una sinergia entre Estado y sociedad dependen de la posición básica que adopten los Estados involucrados.

Hasta que la democratización amplió algo el espacio político a finales de los años ochenta, el vecindario de Seoul de Wolgoksa-dong había peleado por su supervivencia contra un Estado represivo y hostil. El Estado coreano, mucho más efectivo que el tailandés para suministrar infraestructuras e incluso instalaciones de ocio a las comunidades marginales, sofocaba al mismo tiempo las posibilidades de organización comunitaria local. Wat Chonglom no consiguió nada de la administración de Bangkok hasta que hubo demostrado sobradamente su capacidad para transformar su propio hábitat, convirtiéndose así en un modelo local de habitabilidad urbana. A pesar de admirar el éxito de Wat Chonglom, Douglass nos advierte fuertemente contra la conclusión de que una desatención benigna de las comunidades pobres conduzca hacia la habitabilidad urbana. No sólo fueron vitales las conexiones externas en los logros de Wat Chonglom, sino que esta comunidad tenía recursos internos de los que otras comunidades pobres carecían. Comenzando por el inusual nivel de unidades familiares con divisiones internas estables y complejas del trabajo, y siguiendo por la discusión sobre la estabilidad y longevidad de los residentes que formaban la comunidad, Douglass destaca los recursos propios, excepcionales, de «capital social» que colocaron a Wat Chonglom en ventaja frente a otras comunidades igual de pobres. La comparación deja claro cuán importante es observar la interacción de actores a diferentes niveles, en lugar de simplemente mirar a las propias comunidades.

En su estudio de Taipéi, Hsin-Huang Michael Hsiao y Haw-Jen Liu (2002) amplían su objeto de estudio y, además de las comunidades pobres, observan un conjunto de comunidades en circunstancias diferentes, con intereses diversos y a veces conflictivos entre sí. Señalan que en Taipéi, las luchas de las comunidades de la clase media por mejorar su calidad de vida ocurren a veces a expensas de las comunidades pobres y marginadas. Sin embargo, el activismo de las comunidades de clase media es esencial para asegurar que la política de Estado no refleje los fines estrechos, contrarios

a la habitabilidad, de la máquina para el crecimiento que promueve la alianza entre el partido dominante (KMT), los industrialistas y los promotores inmobiliarios. Como en Corea, la democratización ayudó. El apoyo que consigue la comunidad para fines sostenibles se obtiene a través de la aparición de las administraciones locales —en el caso estudiado, controladas por el Partido Democrático Progresivo (PDP)—, que perciben que su capacidad de sobrevivir frente al poderoso partido nacional, establecido largo tiempo atrás (el KMT), depende del apoyo de las comunidades locales que se movilizan en torno a las cuestiones de la habitabilidad. Esta vez la interacción entre el activismo comunitario y la competencia partidista es la que produce el progreso hacia una mayor habitabilidad.

Como Taiwán, Corea y Tailandia, Vietnam ha experimentado un rápido crecimiento, pero en el contexto político de una transición simultánea del socialismo de Estado a una economía orientada hacia el mercado. En el último caso asiático, el análisis de Dara O'Rourke (2002) de las batallas comunitarias contra la contaminación industrial en Vietnam muestra una variación en torno a la política medioambiental, en la cual la política electoral tiene un papel mínimo, pero las tradiciones locales de protesta y movilización son poderosas. El modelo de O'Rourke de la «legislación inducida por la comunidad» desarrolla la idea de la sinergia entre Estado y sociedad de una manera especialmente útil. A pesar del carácter único del caso, el modelo es potencialmente aplicable a un conjunto amplio de otros contextos nacionales.

O'Rourke disecciona cuidadosamente las características que permiten que las comunidades sean más efectivas como agentes para la habitabilidad urbana. Aun así, deja claro que el éxito de la comunidad depende también de la capacidad de captar aliados dentro de la organización estatal, y que esa habilidad depende, a su vez, de contar con otros aliados de fuera de la localidad, como medios de comunicación simpatizantes u ONG internacionales inclusive. Comprometer al Estado con la habitabilidad urbana depende de la movilización de las comunidades afectadas, pero el éxito de la comunidad depende de poder encontrar partes de la organización estatal que gocen de la capacidad (y la voluntad) de unirse a las propias comunidades en apoyo de la sostenibilidad.

Como en Vietnam, la política medioambiental en Hungría se encuentra modelada por la transición a una economía orientada hacia el mercado. El artículo de Zsuzsa Gille (2002) sobre la política pública para los desechos tóxicos nos da una imagen muy distinta de la contaminación industrial durante la transición a una economía de mercado. Añade una nueva dimensión al tema de la sostenibilidad. El caso descrito por Gille ejemplifica el peligro de que la ciudad pueda asegurar su sostenibilidad a expensas de las localidades vecinas. En concreto, Gille describe el destino de la pequeña

ciudad de Garé, que fue relegada a una condición de «vertedero» por la Industria Química de Budapest, cuando ese gigante industrial (con la complicidad de los funcionarios estatales) convirtió a Garé en un recipiente de los desechos tóxicos, que eran inseparables de una estrategia económica de la empresa exitosa internacionalmente. Sin absolver en ningún caso al aparato del Estado socialista de sus fracasos medioambientales, Gille deja claro que mientras que el Estado socialista, opresor y autoritario, tenía la culpa por haber creado los problemas de Garé, el posterior Estado no socialista le robó a la comunidad el apoyo institucional necesario para resolver sus problemas.

Pasando a la situación de la mayor aglomeración urbana de Latinoamérica, São Paulo, en Brasil, Margaret Keck (2002) nos proporciona un cauto y, al mismo tiempo, curiosamente optimista, relato de la incapacidad de esta metrópolis industrial moderna de proteger su suministro de agua. Nos muestra cómo la preocupación del Estado por el crecimiento industrial distorsionó las bases sobre las que se había construido la política del agua. El Estado claramente es parte del problema, pero no hay ningún cuento romántico en el que la situación al final se salva gracias al heroísmo de las comunidades pobres. Privadas de formas más sostenibles de satisfacer las necesidades derivadas de sus medios de vida, las comunidades pobres terminan por desplazarse a las áreas protegidas que rodean las reservas acuíferas de la ciudad, amenazando así la calidad del agua de la ciudad en su conjunto. Al mismo tiempo, los tecnócratas progresistas dentro del Gobierno construyen visiones alternativas. Las comunidades afectadas de la clase media usan estas visiones en sus propias campañas para promover la protección de las reservas de agua de la ciudad. Todavía debe conseguirse un conjunto de políticas del agua más sostenible, pero lo que sorprende es la resistencia de las redes de activistas, dentro y fuera del Gobierno, que trabajan para preservar el manto freático de la ciudad y proteger su suministro de agua. Al final de la historia de Keck, la creación de los «Comités de la Cuenca» ofrece nuevas oportunidades para incrementar la participación comunitaria y alejar la política hídrica de los orígenes «acumulacionistas», en beneficio de una mayor sostenibilidad.

El análisis de Keith Pezzoli (2002) de la otra megápolis latinoamericana, Ciudad de México, se centra en la lucha de un conjunto concreto de comunidades para resolver las mismas contradicciones entre sostenibilidad y medios de vida que enfrentan las comunidades pobres de São Paulo. Ayudadas por la imaginación de las ONG locales, el conjunto de «colonias populares» conocidas como «Los Belvederes» imaginaron una idea que reconciliaba sus asentamientos «ilegales» en la reserva ecológica de Ajusco con objetivos de sostenibilidad. El concepto de «colonias ecológicas productivas» demostró ser un fin inalcanzable en la práctica, pero el éxito de la campaña en defensa de las reivindicaciones de Los Belvederes por el suelo

que ocupan proporciona una demostración impresionante de la poderosa legitimidad que puede generarse cuando las comunidades consiguen vincular sus luchas particulares por sus medios de vida con el fin más universalista de la sostenibilidad ecológica.

La narración de Pezzoli sobre la movilización de Bosques de Pedregal, que fue una de las comunidades que lideraron Los Belvederes, nos pone de presente cuáles son las clases de «capital social» que se encuentran detrás de la acción colectiva a nivel comunitario, mientras que también deja claro hasta qué punto el éxito de la comunidad depende de la capacidad de involucrar a los principales organismos estatales. Igualmente, las tendencias políticas generales en las que se encapsulan las luchas comunitarias nos recuerdan los casos asiáticos. De la misma forma que el partido de oposición (el PDP) les dio a las comunidades en Taipéi una nueva fuente de apoyo externo, los esfuerzos de la oposición del PRD por desplazar al PRI en Ciudad de México abrieron el espacio político para los activistas de Los Belvederes.

La extraordinaria diversidad entre casos nos sorprende enormemente cuando vemos que pueden extraerse lecciones comunes de todos ellos. Los temas comunes y las conclusiones paralelas reverberan entre ciudades y entre regiones, dibujando una imagen compleja, pero convincente, de cómo funciona la ecología de los agentes. Considerados en su conjunto, estos estudios apuntan a la posibilidad de construir un marco general para la comprensión de las políticas sobre sostenibilidad y medios de vida que actúan en Asia y Latinoamérica, y tienen también sentido para las sociedades industrializadas, pero transicionales, como Hungría.

Ninguno de estos estudios anima al lector a suprimir los signos de interrogación en el título del libro en el que aparecen, *¿Ciudades habitables?* Son contribuciones analíticas que iluminan la clase de cambios institucionales que serían necesarios para que la habitabilidad urbana se alcanzara efectivamente; no son anuncios comerciales de fórmulas exitosas. No obstante, transmiten un sentido de posibilidad esperanzador. Su visión nos recuerda a la de Albert Hirschman. En una colección de ensayos titulados *A Bias Toward Hope: Essays on development and Latin America* (Un prejuicio a favor de la esperanza), Hirschman (1971, 29) defiende el «posibilismo», afirmando que:

Al hacer mis propuestas, me niego, por un lado, a ser «realista» y a limitarme yo mismo a cambios estrictamente incrementales. Sin embargo, tampoco se presentan estas propuestas como si fueran tan revolucionarias o utópicas que no tuvieran la oportunidad de adoptarse salvo en presencia de un cambio político total previo. Por el contrario, siento la obligación de presentarlas explicándolas en sus detalles

institucionales concretos, creando así deliberadamente la ilusión óptica de que podrían probablemente adoptarse mañana mismo por hombres de buena voluntad.

Los lectores que quieran entender por qué la degradación es una amenaza presente para las ciudades del Tercer Mundo encontrarán los estudios de caso mencionados valiosos. Los lectores que, como Hirschman, estén poseídos de una «pasión por lo que es posible», los verán como una fuente especialmente útil de ideas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca (1997). «Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy Making in Porto Alegre, Brazil.» Tesis doctoral, Department of Urban Planning, University of California, Los Angeles.
- _____. (1996). «From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil.» *Latin American Perspectives* 23(4), 35-53.
- Baiocchi, Gianpaolo (2000). «Synergizing Civil Society: The Politics of Democratic Decentralization in Porto Alegre, Brazil.» Ponencia preparada para la International Conference on Democratic Decentralization, 24-28 de mayo, Trivandam, Kerala, India.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications.
- Buttel, Fred (1998). «Some Observations on State-Society Synergy and Urban Sustainability.» University of Wisconsin, Madison (manuscrito no publicado).
- _____. (1992). «Environmentalization: Origins, Processes and Implications for Rural Change.» *Rural Sociology* 57(1), 1-27.
- Castells, Manuel (1998). *End of Millennium*. Vol. 3, *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford: Blackwell.
- _____. (1997). *The Power of Identity*. Vol. 2, *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford: Blackwell.
- _____. (1996). *The Rise of the Network Society*. Vol. 1, *The Information Age Economy, Society, and Culture*. Oxford: Blackwell.
- _____. (1989). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- _____. (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1977). *The Urban Question*. Cambridge: MIT Press.
- Chambers, Robert (1987). «Sustainable Rural Livelihoods: A Strategy for People, Environment, and Development.» Ponencia presentada en la conferencia sobre desarrollo sostenible, *Only One Earth*, 28-30 de abril en el Regents College, London.
- Cohen, Michael (1996). «Habitat II and the Challenge of the Urban Environment: Bringing Together the Two Definitions of Habitat.» *International Social Science Journal* 48(I), 95-101.

- Colby, Michael E. (1991). «Environmental Management in Development: The Evolution of Paradigms.» *Ecological Economics* 3, 193-214.
- Davis, Mike (1998). *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York: Henry Holt and Co.
- Douglass, Mike, Orathai Ard-Am y Ik Ki Kim (2002). «Urban Poverty and the Environment – Social Capital and State-Community Synergy in Seoul and Bangkok.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- (1998a). «World City Formation on the Asia Pacific Rim: Poverty, 'Everyday' forms of Civil Society and Environmental Management.» En Mike Douglass y John Friedmann (eds.) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- _____(1998b). «East Asian Urbanization-Patterns, Problems, and Prospects.» *Discussion paper, Institute for International Studies, Asia / Pacific Research Center, Stanford University*.
- Eckstein, Susan (1990a). «Poor People vs. the State and Capital: Anatomy of a Successful Community Mobilization for Housing in Mexico City.» *International Journal of Urban and Regional Research* 14(2), 274-96.
- _____(1990b). «Urbanization Revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair.» *World Development* 18(2), 165-181.
- Eden, Sally (1996). *Environmental Issues and Business: Implications of a Changing Agenda*. Chichester, NY: John Wiley and Sons.
- Evans, Peter (ed.) (2002). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- _____(2000). «Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization.» *Contemporary Sociology* 29(1), 230-241.
- _____(1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.» *World Politics* 50, 62-87.
- _____(ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, International and Area Studies.
- _____(1996a). «Development Strategies across the Public-Private Divide.» Introducción a la Sección Especial sobre «Government Action, Social Capital, and Development: Creating Synergy across the Public-Private Divide.» *World Development* 24(6), 1033-37.
- _____(1996b). «Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.» *World Development* 24(6), 1119-32.
- _____(1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Figueiredo, Rubens y Bolívar Lamounier (1996). *As Cidades que Dão Certo: Experiências Inovadoras na Administração Pública Brasileira*. Brasília: M. H. Comunicação.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions.» *American Sociological Review* 61, 656-73.
- Fox, Jonathan (1996). «How Does Civil Society Thicken?: The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico.» *World Development* 24(6), 1089-1104.

- Friedmann, John y Haripriya Rangan (eds.) (1993). *In Defense of Livelihood: Comparative Studies on Environmental Action*. West Hartford, Conn.: UNRISD y Kumarian Press.
- Friedmann, John y Mauricio Salguero (1988). «The Barrio Economy and Collective Self-Empowerment in Latin-America: A Framework and Agenda for Research.» En Michael P. Smith (ed.). *Power, Community and the City*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Friedmann, John (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- _____. (1986). «The World City Hypothesis.» *Development and Change* 17, 69-83.
- Gille, Zsuzsanna (2002). «Social and Spatial Inequalities in Hungarian Environmental Politics: A Historical Perspective.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, David (1997). «Contested Cities: Social Process and Spatial Form.» En Nick Jewson y Susanne MacGregor (eds). *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. London: Routledge.
- _____. (1992). «Social Justice, Postmodernism, and the City.» *International Journal of Urban and Regional Research* 16(4), 589-601.
- _____. (1973). *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
- Hirschman, Albert (1971). *A Bias toward Hope*. New Haven: Yale University Press.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael y Hwa-Jen Liu (2002). «Collective Action Toward a Sustainable City: Citizens' Movements and Environmental Politics in Taipei.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998a). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- _____. (1998b). «Transnational Advocacy Networks in the Movement Society.» En David S. Meyer y Sidney Tarrow (eds.). *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Lanham, Md.: Rowman y Littlefield.
- Keck, Margaret E. (2002). «Water, Water, Everywhere, Nor Any Drop to Drink»: Land Use and Water Policy in São Paulo, Brazil.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1995). «Social Equity and Environmental Politics in Brazil - Lessons from the Rubber Tappers of Acre.» *Comparative Politics* 27(4), 409-424.
- Logan, John y Harvey Molotch (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Logan, John, Rachel Bridges Whaley y Kyle Crowde (1997). «The Character and Consequences of Growth Regimes: An Assessment of Twenty Years of Research.» *Urban Affairs Review* 32(5), 603-30.
- Mega-Cities Project (1996). *Environmental Innovations for Sustainable Megacities: Sharing Approaches to Work*. New York: Mega-Cities Project.
- Meyer, John et al. (1997). «The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990.» *International Organization* 51(4), 623-51.

- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mol, Arthur P. J. (1995). *The Refinement of Production: Ecological Modernization Theory and the Chemical Industry*. Utrecht: Van Arkel.
- Mol, Arthur P. J. y David A. Sonnenfeld (eds.) (2000). *Ecological Modernization around the World: Debates and Critical Perspectives*. London: Frank Cass and Co.
- Mollenkopf, John H. (1983). *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Molotch, Harvey, William Freudenburg, y Krista E. Paulsen (2000). «History Repeats Itself, But How? City Character, Urban Tradition, and the Accomplishment of Place.» *American Sociological Review* 65, 791-823.
- Molotch, Harvey y John Logan (1984). «Tensions in the Growth Machine: Overcoming Resistance to Value-Free Development.» *Social Problems* 31(5), 483-99.
- Molotch, Harvey (1976). «The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place.» *The American Journal of Sociology* 82, 209-30.
- O'Rourke, Dara (2002). «Community-Driven Regulation: Towards an Improved Model of Environmental Regulation in Vietnam.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Ostrom, Elinor (1997). «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development.» En Peter Evans. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California Press.
- Peluso, Nancy L. (1992). «Traditions of Forest Control in Java: Implications for Social Forestry and Sustainability.» *Natural Resources Journal* 32(4), 883-918. Reimpreso en Raymond Bryant (ed.) (1993). «The Political Ecology of Resource Management in Southeast Asia,» número especial de *Global Ecology and Biogeography Letters* 3, 138-157.
- Peet, Richard y Michael Watts (1996). «Liberation Ecology: Development, Sustainability, and Environment in an Age of Market Triumphalism.» En Richard Peet y Michael Watts (eds.). *Liberation Ecologies: Environment, Development, and Social Movements*. London and New York: Routledge.
- Perlman, Janice (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Pezzoli, Keith (2002). «Sustainability, Livelihood and Community Mobilization in the Ajusco Ecological Reserve.» En Peter Evans (ed.). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Con prefacio de Robert M. MacIver. Boston: Beacon Press.
- Princen, Thomas (1997). «The Shading and Distancing of Commerce: When Internalization is not Enough.» *Ecological Economics* 20(3), 135-53.
- Ruggie, John (1994). «At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy.» *Millennium: Journal of International Studies* 24(3), 507-26.

- Santos, Boaventura de Sousa (1997). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy.» Ponencia presentada en la Conference on Global Futures, Institute of Social Studies, 8-10 de octubre, La Haya.
- Sassen, Saskia (1997). «Cities in the Global Economy.» *International Journal of Urban Sciences* I(I), 11-31.
- _____(1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- _____(1988). *The Mobility of Capital and Labor: A Study in International Investment and Labor Flow*. New York: Cambridge University Press.
- Schmidheiny, Stephan (1992). *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schnaiberg, Allan (1980). *The Environment*. New York: Oxford University Press.
- Schnaiberg, Allan y Kenneth A. Gould (1994). *Environment and Society: The Enduring Conflict*. New York: St. Martin's.
- Schwartz, Peter y Peter Leyden (1997). «The Long Boom: A History of the Future 1980-2020.» *Wired* (julio).
- Setchell, Charles A. (1995). «The Growing Environmental Crisis in the World's Mega-Cities: The Case of Bangkok.» *Third World Planning Review* 17(1), 1-18.
- Shrivastava, P. (1993). «Crisis Theory/Practice: Towards a Sustainable Future.» *Industrial & Environmental Crisis Quarterly* 7, 23-42.
- Strange, Susan (1995). «The Defective State.» *Daedalus* 24(2), 55-74.
- Szasz, Andrew (1994). *Ecopopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Tarrow, Sidney (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Watson, Gabrielle (1995). *Good Sewers Cheap: Agency Customer Interactions in Low-Cost Urban Sanitation in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank, Water and Sanitation Division.
- _____(1992). «Water and Sanitation in São Paulo, Brazil: Successful Strategies for Service Provision in Low-Income Communities.» Tesis doctoral presentada en el Department of Urban Studies and Planning como requisito parcial para obtener el título de Master in City Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Watts, Michael (1999). «Contested Communities, Malignant Markets, and Gilded Governance: Justice, Resource Extraction, and Conservation in the Tropics.» En Charles Zerner (ed.). *People, Plants, and Justice*. New York: Columbia University Press.
- Woolcock, Michael (1997-1998). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework.» *Theory and Society* 27 (I), 1-57; 27(2), 151-208.

CAPÍTULO 14

La globalización contrahegemónica: los movimientos sociales transnacionales en la economía política global contemporánea *

Cuando se habla de «globalización,» normalmente nos referimos al sistema prevaleciente de dominación transnacional, que podríamos llamar de forma más precisa «globalización neoliberal,» «globalización corporativa,» o tal vez «globalización neoliberal dominada por las corporaciones» (McMichael 2000, cap. 29). A veces, al hablar de globalización se piensa en un proceso más genérico, el de empequeñecimiento del espacio y la permeabilidad creciente de las fronteras, producto de los costes decrecientes del transporte y de cambios revolucionarios en las tecnologías de la comunicación. A menudo ambos sentidos se entremezclan¹.

En gran parte del discurso actual sobre la globalización está implícita la idea de que el sistema concreto de dominación transnacional que experimentamos en nuestros días es «natural» (de hecho, inevitable), consecuencia de cambios generales exógenamente determinados por los medios de transporte y las comunicaciones. Un número creciente de obras académicas en las ciencias sociales y de argumentos elaborados por los activistas desafía esa presunción. En vez de reconocer la «inevitabilidad» del proceso, defienden que el crecimiento de las conexiones transnacionales puede ser potencialmente controlado para establecer una distribución más equitativa de la riqueza y del poder, creándose comunidades más sostenibles social y ecológicamente. A partir de esas ideas, estos trabajos académicos y los argumentos de activistas plantean la posibilidad de lo que podría llamarse la «globalización contrahegemónica». Los activistas que abrazan estas ideas han creado un conjunto polifacético de redes transnacionales y de estruc-

* Me gustaría agradecerles el apoyo y la paciencia a los editores y los invaluable comentarios a Michael Burawoy, Hwa-Jen Liu, Simone Pulver, Sarah Staveteig, Millie Thayer, Anna Wetterberg, Jodi York y a los dos lectores externos anónimos. De los errores por omisión, comisión o conceptuales soy el único responsable.

¹ La definición de Stiglitz (2002, 9) es una ilustración de lo que decimos: «Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y pueblos del mundo ocasionada por la enorme reducción en los costos de transporte y comunicación, y el desmoronamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capital, conocimiento y personas (en menor medida) entre fronteras». Al ver las nuevas normas comerciales como instrumentos que simplemente eliminan «barreras artificiales», naturaliza la globalización. Y ello a pesar de que posteriormente su análisis denuncia algunas de esas nuevas normas –por ejemplo, la liberalización de las cuentas de capital– como muy «artificiales» y económicamente peligrosas de hecho.

turas ideológicas que se enfrentan a la globalización neoliberal contemporánea. Colectivamente, a esas redes se las conoce como «movimiento por la justicia global». Tanto para los activistas como para los teóricos, este movimiento se ha convertido en uno de los antídotos políticos más prometedores frente a un sistema de dominación que únicamente se considera eficaz en su capacidad para mantenerse en el poder.

Aunque el crecimiento del número de afiliados y la influencia política de los movimientos sociales transnacionales es difícil de medir, la proliferación de su reflejo institucional formal –las ONG transnacionales– está bien documentada. Su número se dobló entre 1973 y 1983, y se volvió a doblar entre 1983 y 1993 (Sikkink y Smith 2002, 31). Tal vez, incluso, más importante que su crecimiento cuantitativo sea su capacidad para capturar la imaginación de la oposición a la globalización hegemónica. De las imágenes prototípicas de Seattle a la difusión universal de la idea del Foro Social Mundial de que «otro mundo es posible», el impacto ideológico y cultural de estos movimientos ha comenzado a rivalizar con el de sus adversarios corporativos.

A medida que estos movimientos han crecido, un cuerpo igualmente variado de obras académicas en las ciencias sociales ha empezado a analizar, empírica y teóricamente, las posibilidades de que un movimiento contraglobalización pudiera beneficiarse de las capacidades tecnológicas asociadas con la globalización general, y pudiera volver contra sí mismas las estructuras organizativas e ideológicas de la globalización neoliberal, subvirtiendo sus normas excluyentes de gobernabilidad y su lógica de asignación de recursos. De todas formas, como cabía esperar, ese trabajo académico no ha experimentado un crecimiento similar al de los movimientos sociales.

Cualquier teorización adecuada de la globalización contemporánea debe incluir un análisis de los movimientos de oposición antisistema. Sin embargo, con unas cuantas excepciones², los debates acerca de los movimientos de oposición se «quedan anclados» al final en un análisis cuya teoría se expresa primordialmente en los términos de la globalización neoliberal. Sea en los novedosos análisis de la globalización contemporánea, como el que hacen Hardt y Negri (2000), o en las revisiones enciclopédicas como las de Held et al. (1999), a la estructura y la dinámica de los movimientos contraglobalización se les otorga sólo una fracción de la atención teórica que se le presta a las estructuras de dominación.

Un análisis cuidadoso de los movimientos contraglobalización es esencial para comprender la dinámica de la política contemporánea. Sin un análisis de la organización y de las estrategias de los movimientos sociales

² Por ejemplo, Boswell y Chase-Dunn (2000); Gill (2002); McMichael (2005).

transnacionales, nuestra comprensión de la política de las instituciones para la gobernabilidad global, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), los gemelos de Bretton Woods* y el sistema de Naciones Unidas (NU), está incompleta³. Lógicamente, los Estados-nación toman cada vez más en cuenta las reacciones de los movimientos transnacionales contraglobalización cuando operan en la esfera internacional.

El análisis de los movimientos transnacionales también se hecho progresivamente más importante para la comprensión de lo que anteriormente se hubiera considerado política «doméstica». Cuestiones políticas controvertidas a nivel nacional se ven afectadas crecientemente por cuestiones y movimientos globales, en el Norte y en el Sur. La teorización de los movimientos sociales no puede completarse sin considerar plenamente las consecuencias de las experiencias transnacionales⁴. Los conceptos como «alineamiento estructural» y «movilización de recursos» tienen un significado distinto cuando la «sociedad» a la que se refieren se compone de agrupaciones interconectadas de unidades políticas nacionales que varían radicalmente en sus recursos materiales y bases culturales⁵.

Las motivaciones políticas, analíticas y prácticas para centrarse en los movimientos sociales transnacionales de oposición se refuerzan todavía más como consecuencia de la decepción creciente con la actual versión hegemónica de la globalización. La predicción de Margaret Thatcher de que «no hay alternativa» se hace cada vez más difícil de aceptar, y la idea de que pudiera existir una globalización «contrahegemónica» se hace progresiva y simultáneamente más atractiva.

GLOBALIZACIÓN HEGEMÓNICA FRENTE A GLOBALIZACIÓN CONTRAHEGEMÓNICA

A pesar de la visibilidad y el fervor de sus defensores⁶, la globalización neoliberal ha demostrado ser una gran desilusión para el ciudadano común, no sólo en la periferia del Sur Global, sino también en el centro industrial rico. Es sorprendente que destacados economistas del desarrollo, de los que cabría esperar que fueran sus más fervientes promotores⁷, sean críticos severos de la globalización neoliberal y de sus instituciones de gobierno. El texto de McMichael (2000) nos explica esas desilusiones en

* El FMI y el Banco Mundial. (N. del T.)

³ Véanse Fox y Brown (1988); Evans (2000); O'Brien (2000); Wade (2001).

⁴ Cfr. McCarthy (1997); Tarrow (2001); (2002); Khagram, Riker y Sikkink (2002); Smith y Johnston (2002).

⁵ Cfr. Snow (1986); Benford (1997); McAdam, Tarrow y Tilly (2001).

⁶ Por ejemplo, Tom Friedman.

⁷ Por ejemplo, Rodrik, Sachs, Stiglitz.

detalle en el capítulo 29 y no hay ninguna necesidad de reiterarlas aquí punto por punto, aunque conviene recordarlas brevemente.

La globalización neoliberal ha traído consigo una volatilidad financiera global que destruye la capacidad productiva (sin estimular la creatividad que Schumpeter consideraba esencial en el progreso capitalista). En lugar de acelerar la mejora de los estándares de vida de la mayoría de la población del mundo, la globalización se ha visto asociada con tasas de crecimiento lentas⁸; a menudo ha puesto en peligro el suministro de bienes colectivos esenciales como la salud pública, la educación y el medioambiente sostenible, y ha exacerbado la desigualdad entre naciones a un nivel destructivo para la solidaridad social básica.

Mientras genera una proliferación de regímenes electorales y celebra la «democracia» en abstracto, la globalización neoliberal ha recortado la posibilidad del control democrático de las políticas estatales, y ha aislado las decisiones políticas más fundamentales hasta de un simulacro de control democrático. Ha producido recurrentemente efectos corrosivos en cualquier sentido de autoestima que se base en la cultura, la diferencia o la identidad locales. Finalmente, se la asocia con un regreso del espíritu aventurero militarista, cuyos efectos destructivos potenciales futuros asusta contemplar.

A pesar de sus fracasos, pocos de nosotros negaríamos que la globalización neoliberal sigue siendo «hegemónica», en el sentido gramsciano de combinar, por un lado, una visión ideológica de «lo que existe en interés de todos», y que se acepta mayoritariamente como «sentido común», aun por los grupos subordinados y sin privilegios, con la capacidad efectiva de aplicar la coerción, por otro lado, cuando quiera que es necesario para preservar la distribución existente de privilegios y exclusión. Llamar a esos movimientos «contrahegemónicos» implica, por tanto, que tienen el potencial de socavar el poder ideológico de la hegemonía existente y de amenazar la distribución establecida de los privilegios (y la exclusión)⁹. Igualmente, la «globalización contrahegemónica» implicaría construir una economía política global que usara el empujamiento del espacio y la facilidad de la comunicación transfronteriza para mejorar la igualdad, la justicia y la sostenibilidad, en lugar de intensificar las formas existentes de dominación.

⁸ Cfr. Easterly (2001).

⁹ Ello no quiere decir que deba entenderse que mi uso del término «contrahegemónico» implica un compromiso con el desmantelamiento total del actual sistema de mercado global. Aunque podríamos imaginar que tener éxito en la consecución de los cambios que estos movimientos defienden podría en última instancia producir una ruptura «revolucionaria», sus exigencias más inmediatas son que se hagan «reformas» entre ellas retomar formas anteriores de regulación capitalista del mercado. Mi uso de la palabra «contrahegemónico» es, por tanto, muy distinto de la forma en la cual Gramsci podría haber usado el término, aunque evidentemente nunca lo usó. Véase Gramsci (1999).

Para cualquiera que comparta, aunque sea parcialmente, la desilusión con la globalización neoliberal, la perspectiva de una globalización «contrahegemónica» es llamativa. No puede causar sorpresa que el análisis de los movimientos transnacionales y sus implicaciones teóricas tengan un interés creciente para los activistas y sociólogos políticos. Desgraciadamente, la preocupación por el descubrimiento de nuevos agentes del cambio social crea también la tentación de exagerar las virtudes y el poder de los grupos existentes, y de sus redes e ideologías.

El primer paso hacia una comprensión real del poder potencial de aquellos que se oponen a la globalización neoliberal es evitar las afirmaciones exageradas y poco realistas sobre sus virtudes o su eficacia. Debe reconocerse que dentro del «movimiento antiglobalización» hay un porcentaje de nihilistas irresponsables. Debe reconocerse también que algunas de esas visiones alternativas pueden ser incluso peores que la actualmente dominante. Es completamente posible que aquellos que se oponen al capitalismo global dominado por Occidente tengan una visión más opresiva, autoritaria e intolerante que la del neoliberalismo, como demuestra Al Qaeda. Así mismo, la «antiglobalización» proporciona un barniz «moderno» muy conveniente a una multitud de agendas reaccionarias de viejo corte.

La etiqueta de «globalización contrahegemónica» tampoco se aplica a la totalidad del «movimiento por la justicia global.» Algunos grupos con fines inspirados por una visión de la equidad, de la dignidad humana y de las relaciones sostenibles con el medioambiente pueden rechazar la posibilidad de una versión progresista de la globalización. En lugar de una globalización contrahegemónica, estos grupos desharían, si pudieran, los efectos de la globalización en su conjunto e instaurarían, de alguna forma, un mundo en el que el poder y los valores pudieran definirse exclusivamente a partir de circunstancias locales.

Sin embargo, irónicamente, hasta la celebración del poder y la cultura locales no pueden escapar de la necesidad de construir algún tipo de «globalización contrahegemónica.» Aun aquellos más comprometidos con el rechazo a la dominación de los universalismos modernos terminan usando redes e ideologías globales. Se invocan los derechos universales de los ciudadanos para defender los chadores que llevan en la cabeza las mujeres musulmanas (Soysal 1994). Las redes transnacionales se movilizan para preservar los días de ayuno de comunidades locales (Levitt 2001). Internet tuvo un papel fundamental en la defensa zapatista de su autonomía local (Schulz 1998).

También es cierto lo contrario. Al igual que la defensa de la diferencia y la búsqueda del poder locales exigen estrategias y conexiones globales, los movimientos sociales transnacionales deben tener raíces sociales locales. Sin la promesa de atender los problemas de la gente común en aque-

llos lugares en los que viven, los movimientos transnacionales carecen de base y su capacidad de desafiar al poder establecido se reduce. Si las estrategias globales de las corporaciones dependen de poder crear consumidores desarraigados, incapaces de acción colectiva alguna, las estrategias contrahegemónicas dependen de lo contrario. No es sorprendente que los participantes en las campañas transnacionales sean a menudo los que Tarrow (2003) llama «cosmopolitas con raíces», personas cuyo activismo comienza con sus vínculos con las comunidades locales, y que se guían por su deseo de mejorar la situación del conjunto de los miembros de esas comunidades. En la contraglobalización hegemónica es fundamental una dialéctica constante entre estrategias que le hablan a las raíces locales y estrategias que impulsan conexiones globales.

La forma más poderosa y desafiante de la dialéctica entre lo global y lo local es la división entre Norte y Sur que se ha inscrito en la estructura de la economía política global durante quinientos años, y que se ha exacerbado a causa de la globalización neoliberal. Esta división se incorpora dentro de las estructuras globales de poder económico y cultural, públicas y privadas. Si los movimientos sociales transnacionales no pueden encontrar una forma de trascender esa división, su efectividad política se verá irremediablemente comprometida.

Existen algunas precauciones mínimas que deben adoptarse si se quiere realizar un análisis útil de los movimientos sociales transnacionales que están involucrados en la globalización contrahegemónica. El análisis debe cubrir las motivaciones políticas y los fundamentos sociales estructurales conjuntamente con las estrategias, estructuras y acciones transnacionales. Debe reconocer también que las condiciones locales de vida son fundamentalmente diferentes dependiendo de en dónde se localicen en nuestro mundo, radicalmente dividido. Aún más importante es que el deseo por descubrir nuevos agentes poderosos del cambio social debe equilibrarse con un escepticismo desapasionado.

Exagerar el poder transformador de estos grupos, cuyos esfuerzos por construir redes globales antisistema están arraigados en una concepción de la equidad y la dignidad, es un error tan grave como pretender que el movimiento antiglobalización es inocente de la acusación de contribuir a proyectos reaccionarios y siniestros. Cuando se exagera el poder de los movimientos transnacionales, se les hace un flaco favor a ellos mismos y a los ciudadanos comunes que buscan alivio de los desengaños de la globalización neoliberal. A veces, el «poder blando» (Sikkink 2002) puede enfrentar exitosamente la «dominación fuerte», pero la hegemonía actual de los agentes globalizadores corporativos se encuentra sostenida por un despliegue completo de dispositivos culturales e ideológicos, y por un conjun-

to muy sólido de instrumentos coercitivos. No será fácil romperlos, ni siquiera por los movimientos sociales transnacionales más creativos y mejor organizados. Para poder tener efectos reales, estos movimientos deben ser primero capaces de generar corrientes poderosas que impulsen el cambio normativo, y usar entonces esa ventaja ideológica para transformar las estructuras fuertes del poder económico y político establecido. Ésta es una misión difícil.

Aunque aceptemos plenamente sus defectos y limitaciones, la proliferación de movimientos sociales transnacionales con un programa de globalización contrahegemónica sigue siendo uno de los temas más excitantes en la práctica y teóricamente más excitantes de la sociología política contemporánea. Tanto si el actual movimiento por la justicia global es capaz de hacer posible un «mundo distinto» como si no, analizar en la teoría y en la práctica su naturaleza y sus implicaciones debería formar parte central del programa de la sociología política contemporánea.

LAS NUEVAS BASES ORGANIZATIVAS DE LA GLOBALIZACIÓN CONTRAHEGEMÓNICA

Este apartado se tratarán tres movimientos sociales transnacionales que persiguen la globalización contrahegemónica: los movimientos obreros, los movimientos de las mujeres y los movimientos medioambientalistas. Cada uno de éstos enfrenta los dilemas de usar las redes transnacionales para aumentar el poder de los movimientos locales sin redefinir sus intereses, de trascender la división entre Norte y Sur, y de recurrir a las estructuras existentes de poder global sin convertirse en su cómplice. Estudiar al mismo tiempo los tres movimientos es útil porque permite destacar las formas en las que la superación de estos desafíos puede llevar a estrategias comunes y posibilidades de alianzas entre ellos.

Antes de embarcarnos en el análisis de estos movimientos, me gustaría centrarme brevemente en dos organizaciones destacadas que aparecen como plausibles agentes futuros de la «globalización contrahegemónica»: la Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyen (ATTAC) y el Foro Social Mundial (FSM). Si Seattle y las manifestaciones posteriores habituales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el G-7 y el Foro Económico Mundial son las imágenes favoritas de la «antiglobalización» en los medios de comunicación, la ATTAC y el FSM son los paradigmas de organizaciones que están diseñadas explícitamente para construir grupos de redes transnacionales que pretenderían transformar la globalización neoliberal en una imagen inversa de la misma, orientada hacia la protección de lo social, con un mercado subordinado a la política y respetuosa de las diferencias.

Cuando se observan esas redes se ven con más claridad las novedosas formas organizativas cuya aparición ha sido estimulada por la globalización neoliberal. Al mismo tiempo, se destaca que la globalización contrahegemónica se apoya en los movimientos sociales ya establecidos desde hace largo tiempo y en sus «tropas» ideológicas. Para ambas cosas nos proporcionan el trasfondo ideal con el cual poder analizar la manera en la que el movimiento obrero, los movimientos transnacionales de mujeres y el movimiento medioambientalista global facilitan una infraestructura, arraigada socialmente, que permita reconfigurar la globalización, y también suponen un reto a las obras académicas contemporáneas de la sociología.

Ningún estudio de la globalización contrahegemónica puede evitar examinar la ATTAC. Probablemente, más que ninguna otra organización individual encarna la proposición de que, frente al poder ostensible de la globalización contrahegemónica, la agencia humana sólo requiere imaginación ideológica y organizativa. Sin embargo, la ATTAC es una organización curiosa y, a primera vista, parecería improbable que pudiera cumplir con ese papel. Su nombre, *Association pour...*, nos sugiere algún tipo de organización opaca, condenada al mundo de lo gris. Todavía peor es que el nombre refleja de hecho el interés central de la ATTAC por apoyar la llamada «tasa Tobin»* (en sí una idea relativamente esotérica perteneciente a la mecánica de la globalización neoliberal). Su lugar de origen, Francia, un medio político «antiglobalización» por excelencia, se caracteriza mucho más por su chauvinismo que por su solidaridad global, lo que hace de la asociación un candidato aún más improbable para convertirse en el promotor paradigmático de la globalización «contrahegemónica». Si los orígenes de la ATTAC la convierten en un candidato muy peculiar para representar a las organizaciones defensoras de la «globalización contrahegemónica», su éxito a la hora de generar una red de organizaciones hermanas políticamente activas en todo el mundo es innegable¹⁰. Por ello, estudiar brevemente la ATTAC es una forma de comprender la ideología y las estrategias de dicha globalización.

El mejor análisis de la ATTAC lo ha realizado Ancelovici (2002). En opinión de este autor, la ideología de la ATTAC se identifica esencialmente con un «estatismo asociativo», que presupone dos estrategias que intentan reafirmar la primacía de las decisiones sociopolíticas frente a la dominación creciente de los mercados globales. Por un lado, se observa un afecto muy tradicional (y francés) por el poder regulador del Estado-nación. Por

* Una propuesta de imponer un impuesto al movimiento transnacional de capitales realizada por el economista James Tobin en 1971. (N. del T.)

¹⁰ Cfr. <http://attac.org/indexen/index.html>.

otro lado, se rechaza el control que tienen los partidos, las burocracias o las asociaciones representativas del proceso de adopción de decisiones en lo público y lo político, en beneficio de estructuras participativas con base local.

En pocas palabras, el análisis de la ATTAC nos sugiere que las bases políticas de la «globalización contrahegemónica» contienen una combinación de «liberalismo socialmente solidario» (con su énfasis en la protección social asentada con firmeza dentro del Estado-nación) con formas de democracia participativa de la «nueva izquierda». El FSM, una de las formas organizativas más importantes de «globalización contrahegemónica» del Sur, confirma esta perspectiva.

Sería una caricatura incompleta proponer que, en sus orígenes, el FSM –que hoy en día sería probablemente la aglomeración singular de mayor tamaño de organizaciones y activistas del Sur– comenzó siendo como una especie de proyecto compartido entre la ATTAC y el Partido de los Trabajadores (PT) brasileño. Puesto que la visión fundacional de los organizadores del PT era la de que fuera un partido político clásico, marxista, de movilización de masas, la participación del PT en el FSM es solamente una confirmación más de hasta qué punto la «globalización contrahegemónica» tiene sus raíces simultáneamente en las luchas cotidianas por la dignidad y la seguridad en el lugar de trabajo, y en los programas políticos clásicos de protección social¹¹, en los cuales la maquinaria del Estado-nación se encuentra fuertemente involucrada¹².

La observación no sistemática de alguien que participara en el FSM de Porto Alegre confirmaría esta idea. El hecho de que el PT controle la administración municipal de una ciudad importante, y de que haya controlado (hasta las elecciones de 2002)* el Gobierno del Estado de Acre ha sido esencial para permitir las inversiones en infraestructura que hacen posible la reunión global de miles de participantes y de cientos de grupos de oposición provenientes de todo el globo. Al mismo tiempo, y parcialmente debido al apoyo institucional del PT, los sindicatos de trabajadores locales y transnacionales desempeñan un papel protagonista en el FSM.

Todo ello nos indica que la globalización contrahegemónica no es tan «posmoderna» como sus seguidores (y detractores) defienden en ocasiones. Al contrario, el rescate de los tradicionales programas democráticos y sociales, que estarían en riesgo de desaparecer arrastrados por la marea de la globalización neoliberal si no fuera por estos movimientos, es una parte

¹¹ Al estilo Polanyi (2001).

¹² Véase McMichael (2000, cap. 29).

* El PT controló el ayuntamiento hasta el año 2005, en el que pasó a manos de un alcalde del Partido Popular Socialista. (N. del T.)

significativa de la globalización contrahegemónica, como «un ropaje nuevo para viejas ideas». La gama de esos variados movimientos sociales transnacionales que deben estudiarse en cualquier relato sobre el tema incluyen movimientos con formas organizativas y propuestas ideológicas que son novedosas y refrescantes comparadas con las de los antiguos agentes del «liberalismo solidario» (de hecho, la ATTAC y el FSM se encuentran entre aquellas).

Esta unión de novedad y tradición es una de las características más interesantes de la globalización contrahegemónica, ya se esté preocupado por el análisis material del movimiento, ya por sus consecuencias para las estructuras y conceptualizaciones teóricas existentes. Si se está interesado en esa mezcla de novedad y tradición, no hay mejor lugar para empezar a analizar dicha globalización que la transformación del movimiento obrero internacional.

Los trabajadores como movimiento social global¹³

Tras haber sido considerado por los socialistas del siglo XIX como un agente primordial para el cambio social progresista, el movimiento obrero fue dejado a un lado por la mayoría de los teóricos de los movimientos sociales hacia la mitad del siglo XX, al estimarse que estaba preocupado fundamentalmente por defender los privilegios de la aristocracia obrera del Norte frente a los retos del Sur y que, en cualquier caso, sufría de esclerosis. La corriente parece estar cambiando de dirección otra vez. El análisis reciente del movimiento obrero estadounidense ha comenzado a defender la necesidad de revisar la valoración de la importancia potencial de los trabajadores como actores progresistas¹⁴.

Curiosamente, las obras académicas sobre movimientos sociales transnacionales parecen reflejar todavía el antiguo desencanto. Con unas pocas excepciones¹⁵, el caso de los trabajadores no se encuentra bien integrado en ese tipo de trabajo académico. Una recopilación típica sobre movimientos sociales transnacionales centrada en casos europeos (Della Porta et al. 1999) nos ofrece capítulos separados sobre la campaña contra el comercio internacional de desechos tóxicos, sobre los movimientos de protesta de los trabajadores del campo, de los activistas defensores del derecho al aborto y de los movimientos de los pueblos indígenas, pero incorpora sólo dos referencias fugaces a los trabajadores: una en la que se señala que «el movimiento obrero parece estar especialmente arrinconado por el desarrollo de las instituciones europeas» (p. 19) y la otra cuando se afirma

¹³ Esta sección se apoya fuertemente en Anner y Evans (2004).

¹⁴ Por ejemplo, Clawson (2003); Fantasia y Voss (2004).

¹⁵ Por ejemplo, Kidder (2002).

que «los sindicatos europeos de trabajadores no están usando en su beneficio las posibilidades de hacer política de oposición a nivel europeo» (p. 118).

¿Por qué no se ve al conjunto de los trabajadores como un prometedor candidato a convertirse en un movimiento social transnacional? Las formas convencionales de estructurar las relaciones laborales en la economía política global son esenciales para la respuesta. La estructura actual de la política transnacional del trabajo está dominada por lo que llamaría una perspectiva de la «geografía de las ocupaciones.» En esa perspectiva, el lema neoliberal «Trabajadores del mundo ¡competid!»* suplanta las demandas a favor de una solidaridad transnacional. Hasta las personas hostiles al neoliberalismo tienden a asumir que la competencia geográfica por los trabajos constriñe la posibilidad de la solidaridad transnacional¹⁶. En el marco de la «geografía de las ocupaciones», prevenir el desplazamiento de los puestos de trabajo hacia el Sur se convierte en el objetivo principal de los trabajadores del Norte, borrando las posibilidades de una solidaridad entre las dos regiones.

La perspectiva de la «geografía de la ocupación» captura, no obstante, una cara importante de la realidad. La facilidad creciente con la que los dueños del capital mueven las tecnologías de alta productividad a lo ancho del globo intensifica, de hecho, el potencial de la competencia transfronteriza entre trabajadores¹⁷. Sin embargo, como observa Miller (2003), la perspectiva de la «geografía de la ocupación» es defectuosa aun dentro de un marco económico. Una vez que se incorporan las dinámicas ideológicas y políticas, se hace realidad la posibilidad sugerente de una reestructuración creativa de las luchas obreras a nivel global, parecida a la que han descrito los analistas Ganz (2000) y Voss y Sherman (2000) en el nivel nacional.

Analizaré las posibilidades para la solidaridad obrera transnacional estudiando tres formas de estructurar el enfrentamiento: los derechos fundamentales, el contrato social y la gobernanza democrática. Las tres comparten una característica fundamental: emplean lo que en otro lugar he denominado «*jujitsu* político» (Evans 2000), al explotar las propuestas ideológicas universalmente reconocidas como base de la ideología hegemónica del neoliberalismo global contemporáneo y utilizar las estructuras organizativas transnacionales que han ayudado a crear la globalización neoliberal¹⁸.

Las redes corporativas globales construidas en torno a la manufactura que requiere mano de obra intensiva (maquilas*) en el Sur, y el mercadeo

* Está parafraseando el lema sindical universal «Trabajadores del mundo ¡uníos!» (N. del T.)

¹⁶ Cfr. Rodrik (1997).

¹⁷ Cfr. Shaiken (1994).

¹⁸ Cfr. Risse-Kappen et al. (1999); Risse-Kappen (2000); Smith y Johnson (2002).

de las marcas en el Norte crea, además de beneficios económicos, oportunidades políticas. Identificar las marcas con valores culturales es muchísimo más importante para la rentabilidad de una empresa en su conjunto que los costos de producción derivados de la mano de obra. Al mismo tiempo, la hegemonía ideológica y normativa de los «derechos humanos fundamentales» hace casi imposible que una marca retenga su valor una vez que sus clientes potenciales se convencen de que los derechos humanos fundamentales se han violado durante la producción de los bienes que pertenecen a esa marca. El truco, naturalmente, es construir las estructuras de movilización social que se requieren para poder aprovechar esa oportunidad política¹⁹.

Si miramos los casos paradigmáticos, como el famoso caso de Kukdong (Anner y Evans 2004), se ve con claridad lo que aquí decimos. La protesta original de los trabajadores de Kukdong fue el producto de las usuales condiciones laborales miserables del lugar, combinadas con una combatividad y valentía de la gente del lugar nada normales. La continuidad de la lucha dependía de una compleja red transnacional en la que se encontraban ONG locales y estadounidenses, y también sindicatos estadounidenses. Cada organización dentro de la red aportó competencias diferentes, pero complementarias, que permitieron la creación de un entramado robusto y poderoso de alianzas. Por ejemplo, la United Students Against Sweatshops (USAS) (Estudiantes Unidos contra las Maquilas), que encajaría dentro del modelo de Keck y Sikkink (1998) de organizaciones cuyo liderazgo y miembros están principalmente motivados por «ideas o valores morales», fue capaz de organizar movilizaciones en los campus universitarios y dar publicidad al caso²⁰. El Worker's Rights Consortium (WRC) (Consortio para los Derechos de los Trabajadores), una ONG de «vigilancia», y también un producto del movimiento antimaquila, fue capaz de invocar creíblemente los estándares tecnocráticos de la investigación «objetiva».

El papel de los sindicatos estadounidenses en la red es más interesante para socavar la perspectiva de la «geografía de la ocupación». El Centro de Solidaridad AFL-CIO proporcionó su fundamental saber experto y conexio-

* El sustantivo inglés «sweatshop» utilizado en el texto no tiene traducción directa al español. Define aquellos lugares, generalmente fábricas, en los cuales los trabajadores son obligados a realizar su trabajo en duras condiciones laborales y a menudo trabajando el número de horas ilimitado que les exigen los patronos. Se ha convertido en el término más usado por los activistas para definir las condiciones de sobreexplotación obrera en el Tercer Mundo. Se traduce en el texto por el término «maquila», que se referiría específicamente a las fábricas de ensamblaje en México, para referirse a cualquier forma en cualquier lugar del mundo de explotación económica en la fabricación de productos bajo condiciones laborales abusivas. Es un uso hoy común entre las organizaciones que luchan por la defensa de los derechos de los trabajadores. (N. del T.)

¹⁹ Véase Fung et al. (2001).

²⁰ Véase Featherstone (2002).

nes internacionales. UNITE, que organiza a los trabajadores textiles y de la confección en Estados Unidos, se involucró también profundamente. ¿Por qué se involucraron los sindicalistas estadounidenses? La razón no fue, con seguridad, que UNITE esperase que los puestos de trabajo de Kukdong volvieran a Estados Unidos. Muchos de los activistas individuales de estos sindicatos se guiaron, obviamente, por el mismo tipo de «valores e ideas morales» que motivaron a los activistas de las ONG. Más importante es que los sindicatos estadounidense vieron a los trabajadores de Kukdong como aliados cruciales para sus propias luchas domésticas dirigidas a deslegitimar a sus adversarios corporativos, al mostrarlos como violadores de los derechos humanos fundamentales y generar con ello la clase de ventaja política que es crítica para el éxito del modelo de campañas estratégicas alrededor del cual se construye la oposición obrera contemporánea en el Norte.

A pesar de su importancia, las industrias en las cuales se han construido alianzas transnacionales efectivas alrededor de marcos de derechos fundamentales son un número limitado. Deben involucrarse un mayor número de trabajadores e industrias para que los primeros consigan constituirse en movimiento social global. La idea de «contrato social» nos proporciona una de las bases para poder expandir el ámbito organizativo.

En la «Edad de Oro» del capitalismo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, fue emblemática la hegemonía de la idea de que las relaciones entre empleadores y empleados eran algo más que un simple intercambio de salario por trabajo. Las relaciones laborales llegaron a verse como la encarnación del contrato social, como una relación en la que los empleados competentes y leales podían esperar recompensas de sus empresas a largo plazo. Con el tiempo, los empleados esperaron también beneficios adicionales, que no estaban ya tan vinculados al rendimiento profesional, como el retiro anticipado o los beneficios de salud y por incapacidad, que eran proporcionados por los empleadores y el Estado de manera conjunta.

En el régimen neoliberal contemporáneo global, lo emblemático, sin embargo, es el esfuerzo por reconstruir el empleo como algo cercano a un mercado particular en el que el trabajo se compra y se vende, con expectativas mínimas adicionales de una relación laboral más amplia. En todo el globo, de Bombay a Johannesburgo, de Shangai a Silicon Valley, los trabajos se vuelven informales, se exportan y se divorcian por lo general de cualquier cosa que pueda considerarse un contrato social entre empleador y empleado.

Precisamente debido a que el ataque a la idea del trabajo como contrato social es común en todas las regiones del mundo, crea una poderosa base para generar una solidaridad obrera global. Ilustraré este aspecto con dos ejemplos, el de las relaciones de apoyo mutuo efectivo que unen a los

trabajadores del metal en Brasil y Alemania, y la utilización exitosa de la solidaridad transnacional de la International Brotherhood of Teamsters (IBT) en la huelga de UPS en 1997. Además de demostrar que la perspectiva de la «geografía de la ocupación» no puede explicar las relaciones transnacionales entre movimientos obreros, estos casos muestran con mayor detalle cómo las estructuras corporativas que forman el caparazón de la economía global contienen, al lado de sus amenazas, oportunidades políticas.

La colaboración a largo plazo entre IG Metal en Alemania y los Trabajadores del Metal afiliados en la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) brasileña es un buen ejemplo. En el año 2001, cuando IG Metal estaba comenzando su ofensiva de primavera en Alemania, los miembros del Sindicato de Trabajadores del Metal de Brasil que trabajaban para Daimler-Chrysler enviaron a sus colegas alemanes una nota en la que afirmaban que no aceptarían ningún incremento de trabajo cuyo fin fuera reemplazar la pérdida de producción en Alemania. Esta acción surgió de una alianza de largo plazo entre los dos sindicatos que se beneficiaba de las estructuras organizativas corporativas transnacionales para sus propósitos contrahegemónicos, y demostró tener un valor práctico para los trabajadores del sector del automóvil en Brasil en su lucha porque sus relaciones laborales mantengan algún parecido con el contrato social. Por ejemplo, cuando en el año anterior los trabajadores de la mayor fábrica de Volkswagen en Brasil se declararon en huelga para evitar un recorte en el número de puestos de trabajo, Luis Marinho, el presidente de la CUT-VW, pudo viajar a las oficinas mundiales centrales de Volkswagen y negociar directamente con sus directivos, ignorando a los directivos de la subsidiaria brasileña, y consiguió un acuerdo que reincorporó los puestos de trabajo perdidos.

La exitosa huelga de UPS en 1997 ofrece un ejemplo Norte-Sur de cómo las alianzas transnacionales pueden construirse sobre la idea del contrato social. Uno de los elementos que contribuyeron a la victoria fue una estrategia global muy efectiva, que se benefició de las fortalezas previamente poco explotadas de una organización global, la International Transport Workers Federation (ITF) (Banks y Russo 1999).

A través de la ITF se creó un Consejo Mundial de Sindicatos de UPS que decidió organizar un «Día de acción mundial» en el que se produjeron 150 acciones laborales o manifestaciones en todo el mundo. Algunos sindicatos europeos actuaron en apoyo de los huelguistas estadounidenses (Banks y Russo 1999, 550).

¿Por qué los europeos se mostraron tan dispuestos a asumir riesgos en pro de la solidaridad con el IBT de Estados Unidos? La respuesta aparece resumida en uno de los volantes de la ITF: «UPS: la importación de la miseria de Estados Unidos». UPS se contemplaba como una representación de la intrusión del «modelo estadounidense», con un agresivo compor-

tamiento antisindicalista, y de la expansión de los trabajos temporales y de tiempo parcial, de salarios bajos y beneficios escasos, además de como ejemplo de las consecuencias del uso de la subcontratación (Banks y Russo 1999, 561). Los europeos también sabían que tenían una oportunidad de controlar UPS mucho mejor de la que tendrían por sí mismos si operaban en concierto con los 185.000 trabajadores sindicalizados de UPS en Estados Unidos. La solidaridad tenía sentido y, en cambio, la lógica de la competencia basada en la geografía de la ocupación no lo tenía.

Mientras que la defensa de la idea del empleo como un contrato social es un proyecto que atraería amplias simpatías, los esfuerzos organizativos actuales se quedan en su mayor parte dentro del movimiento obrero organizado. Otros movimientos sociales globales podrían apoyarles ideológicamente, pero no es probable que se movilicen junto a ellos. Dado que los que gozan de una relación laboral formal con representación sindical son una minoría en descenso dentro de la población global, el éxito del movimiento obrero como movimiento social global depende de su capacidad de complementar las campañas por el «contrato social» y los «derechos fundamentales» con otras estrategias que tengan el potencial de generar alianzas amplias con una variedad de otros movimientos sociales. La oposición estructurada en términos de «gobernanza democrática» ofrece una oportunidad para ello.

La hegemonía de la «democracia» como la única forma aceptable de gobierno es tan permanente dentro de la ideología neoliberal contemporánea como los «derechos humanos fundamentales». Por muy poco democrático que sea el funcionamiento del régimen neoliberal global en la práctica, las invocaciones del principio del gobierno democrático siguen siendo políticamente poderosas. Las instituciones para la gobernabilidad global, sea bajo la forma de organizaciones como la OMC, sea bajo la forma de acuerdos internacionales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son objetivos políticamente vulnerables precisamente porque sus procedimientos contradicen el supuesto compromiso del neoliberalismo con el gobierno democrático.

El ALCA es un buen ejemplo (Barenberg y Evans 2005). En su lucha por reestructurar el ALCA, el movimiento obrero ha podido trascender la perspectiva de la «geografía de la ocupación» y dirigirse hacia otro enfoque que tiene en cuenta una serie de cuestiones sociales, entre las cuales el gobierno democrático es preeminente²¹. El reflejo organizativo de esa política es la Alianza Social Continental/Hemispheric Social Alliance (ASC/HSA), una coalición de organizaciones de coordinación general nacionales, cada una

²¹ Para un análisis de una evolución anterior que se apartaba de la perspectiva de la geografía de la ocupación en el caso del NAFTA, véase Armbruster (1995; 1998); Kay (2004).

de las cuales representa a su vez a una coalición de ONG o de organizaciones obreras. Primero con sede en México y luego en Brasil, la ASC/HSA reúne a grupos de mujeres y medioambientalistas y los pone en contacto con la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), que es un sindicato de trabajadores hemisférico al que pertenecen la AFL-CIO y la mayoría de las otras confederaciones de sindicatos importantes.

La ASC/HSA es sólo una de las estructuras posibles de movilización que podrían usarse para democratizar la creación de la nueva «Constitución económica» hemisférica (que es lo que en realidad es el ALCA), pero es un excelente ejemplo del potencial del movimiento obrero para convertirse, no sólo en un movimiento social global, sino también en un elemento de liderazgo en una coalición lo más amplia posible de movimientos sociales. Para comprender las posibilidades y los retos de conectar el movimiento obrero con otros movimientos transnacionales, no hay mejor lugar para comenzar que hablar del feminismo global.

La construcción de un movimiento feminista sin fronteras

Aunque el movimiento de mujeres transnacional tiene también una larga historia, el neoliberalismo global ha situado perentoriamente las cuestiones de género en primer plano para las organizaciones de los movimientos sociales transnacionales. Hasta que exista una transformación revolucionaria del papel que desempeña cada género en la sociedad, las desventajas de la distribución de los recursos a partir exclusivamente de la lógica del mercado recaerán dura y especialmente sobre las mujeres. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999, 80) habla de un «déficit del cuidado» global, señalando que las mujeres pasan la mayoría de las horas de trabajo prestando cuidado gratuito, y añade que «el mercado no ofrece prácticamente ninguna remuneración a cambio de ese cuidado». Otros han señalado cómo el «ajuste estructural» y otras estrategias neoliberales para la gobernabilidad global contienen una discriminación sistemática, interna, por razón de género²².

A primera vista, las organizaciones de mujeres tienen la ventaja frente a los movimientos obreros transnacionales de que no tienen que trascender ninguna lógica de suma cero equivalente a la de la «geografía de la ocupación», que pudiera enfrentar los intereses de género de las mujeres en una región con los de otras regiones. Tal vez por esa razón, el movimiento de mujeres transnacional ha estado a la vanguardia de los movimientos sociales transnacionales en cuanto a la atención que ha dedicado a las discusiones sobre cómo superar los aspectos políticos y culturales de la división Norte-Sur, y cómo evitar los peligros potenciales de los programas políticos universalistas que pretenden borrar la diferencia.

²² Por ejemplo, Cornia et al. (1987); Elson (1991); Afshar y Dennis (1992); Staudt (1997).

Al igual que el movimiento obrero, las bases ideológicas del movimiento de las mujeres proceden del discurso de los «derechos humanos²³», pero el feminismo transnacional, mucho más que el movimiento obrero, ha peleado con las contradicciones que supone construir una política usando el lenguaje universalista de los derechos. Aunque nadie puede ignorar cómo la exigencia por el reconocimiento de que «los derechos de las mujeres son derechos humanos» ha ayudado a las mujeres oprimidas y sometidas a abusos a lo ancho de una variedad increíble de situaciones geográficas, culturales y de clase, cualquier presunción ingenua de crear un solo proyecto feminista global, «de talla única», se ha sustituido por una percepción de que el fin es más complejo²⁴.

Por un lado, la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (DEDM) por la Organización de Naciones Unidas (ONU) podría considerarse como el equivalente normativo de las victorias de los movimientos medioambientalistas en el acuerdo de Montreal para limitar la emisión de clorofluorocarbonos (CFC), y en el Acuerdo de Kyoto sobre calentamiento global. Por otro lado, las feministas críticas han examinado las actividades de la ONU, como la Conferencia Mundial de Pekín sobre las Mujeres de 1995, y las acusan de perpetuar las relaciones de poder colonial bajo el disfraz de la unidad transnacional (Spivak 1996). Mohanty (2003) resume el rompecabezas elegantemente: «El reto es ver cómo las diferencias nos permiten explicar las conexiones y las relaciones transfronterizas mucho mejor y con más precisión; cómo la diferencia relevante nos permite teorizar preocupaciones universales de una forma más completa» (226).

Una de las consecuencias de este debate es que obliga a las organizaciones de mujeres que operan en el Norte a adoptar una perspectiva mucho más compleja del desarrollo de «marcos activos colectivos» que el que se encuentra normalmente en los trabajos académicos sobre movimientos sociales. Dichas organizaciones se han visto obligadas a reflexionar sobre las formas en las que los programas políticos supuestamente universales pueden convertirse en imposiciones ideológicas que hagan desaparecer los intereses específicos de los participantes menos privilegiados del movimiento. Esta conciencia ha tenido a su vez el efecto de fortalecer las posiciones de los organizadores locales en el Sur, en sus negociaciones por conseguir una mayor autonomía y un reconocimiento pleno de sus intereses y programas políticos localmente definidos.

Millie Thayer (2000; 2001; 2002) proporciona uno de los análisis más vivos y atentos del debate «en torno a las bases» dentro del movimiento

²³ Cfr. Keck y Sikkink (1998); Meyer (2001).

²⁴ Véanse Basu y McGrory (1995); Álvarez (1998; 1999); Barlow (2000); Bergeron (2001); Naples y Desai (2002); Vuola (2002).

transnacional de las mujeres. En su estudio de las relaciones entre ONG feministas transnacionales y los grupos locales de mujeres que actúan en las zonas rurales del noreste de Brasil, Thayer nos muestra (2001), ante todo, que los «guiones globales», en este caso un artículo de Joan Scott sobre el concepto de género, «tenía sentido», en los contextos locales específicos, para las mujeres que eran parte de núcleos familiares y estaban involucradas en luchas de clase y género simultáneamente. Porque el concepto de género tenía sentido para estas mujeres y porque poseían la capacidad creativa necesaria para transformar y reinterpretar el concepto, adaptándolo a sus circunstancias, ese concepto las ayudó a impulsar sus luchas locales.

El trabajo de Thayer muestra también cómo los fines y las ideologías del movimiento transnacional de mujeres (sin dejar a un lado su percepción clara de la posibilidad de que existan «actitudes colonialistas») limitan la dominación de las ONG del Norte, a pesar de las enormes diferencias en recursos entre los grupos locales brasileños y sus aliadas del Norte. El acceso a los recursos que se canalizan a través de redes transnacionales depende de la capacidad de las organizaciones locales de cumplir con los procedimientos más estandarizados que las redes de apoyo transnacionales pueden entender y evaluar (Thayer 2002). Al mismo tiempo, el análisis de Thayer deja claro que la ideología y los fines de las ONG del Norte dan a las organizaciones y movimientos sociales locales importantes ventajas políticas en las negociaciones internas. Las ONG transnacionales del Norte no sólo saben que su legitimidad a los ojos de los donantes y de los simpatizantes de la región depende de su capacidad de transformar de manera favorable las vidas de los grupos locales en el Sur. Ellas mismas consideran que su finalidad es servir a esos grupos. En consecuencia, cuando un grupo local legítimo cuestiona si se están atendiendo sus intereses y objetivos locales, el problema no puede simplemente ignorarse o suprimirse. El «poder blando» de las normas y los valores es todavía más importante para los movimientos transnacionales que sus relaciones con las estructuras globales dominantes, y ello actúa en beneficio del Sur.

Si el enfrentamiento explícito y persistente de los movimientos de mujeres con los peligros de la división entre Norte y Sur los convierte en un ejemplo para otros movimientos sociales transnacionales, su potencial influencia en la transformación de otros movimientos es igual de importante. El impacto potencial de una alianza más cercana entre el movimiento de mujeres y el movimiento obrero ofrece un buen ejemplo. Las formas de organización patriarcales, y los estilos de liderazgo continúan separando el movimiento obrero del de las mujeres²⁵, pero la supervivencia del

²⁵ Cfr., por ejemplo, Bandy y Bickham-Mendez (2003).

primero a nivel global depende claramente de su habilidad para hacerse más feminista. Las mujeres son importantes para el movimiento obrero, no sólo porque ambos géneros se han incorporado en nuestros días al mercado laboral, sino porque también ocupan posiciones dentro de la fuerza de trabajo global que son transcendentales para la expansión organizativa del movimiento obrero.

La situación numéricamente predominante de las mujeres en la economía global es producto de su participación precaria en la «economía informal,» un campo vasto, en el cual es menos probable que sean efectivas las herramientas organizativas tradicionales del movimiento obrero transnacional. Las mujeres, en el sector informal, experimentan la inseguridad laboral y la ausencia de un «contrato social», que parece ser el destino neoliberal para todos menos para una pequeña minoría de la fuerza de trabajo, con independencia del género. Si los miembros de los sindicatos transnacionales ya establecidos, como los Trabajadores del Metal, desean tener éxito en obtener un apoyo político general que defienda los aspectos del «contrato social» de su relación laboral, sus luchas deben combinarse con un esfuerzo igual de agresivo por expandir la idea de contrato social al sector informal. Puesto que las campañas del movimiento de las mujeres sobre las cuestiones relativas a los medios de vida se han centrado especialmente en ese sector, ese movimiento podría considerarse como la vanguardia del movimiento obrero y también como la corriente líder en el movimiento de la globalización contrahegemónica en general.

Una respuesta al reto del sector informal ha sido la expansión de la Self-Employed Women's Association (SEWA) —una asociación de mujeres autoempleadas— como forma organizacional, que comenzó en la India y pasó luego a Sudáfrica, Turquía y otros países en Latinoamérica, sudeste de Asia, y África y, finalmente, creó redes internacionales incipientes como Homenet y Streetnet (Mitter 1994). No sólo es una forma novedosa de organización laboral, sino que puesto que el arquetipo de empleo en el sector informal lo representan las mujeres menos privilegiadas del Sur Global, la SEWA es también una forma organizativa que debería ayudar a construir la clase de «feminismo sin fronteras» que Mohanty (2003) defiende que se necesita para trascender las contradicciones que han dividido el movimiento internacional de las mujeres en el pasado.

El movimiento medioambientalista global y local

En las últimas décadas del siglo XX, las organizaciones que se ocupan de las cuestiones medioambientales han sido las ONG transnacionales que han experimentado una mayor expansión (Sikkink y Smith 2002, 30). Sin existir apenas como categoría en los años cincuenta, para los noventa se habían convertido en la manifestación más importante de las ONG transnacionales, sin contar los grupos de derechos humanos.

Se podría defender también que el movimiento medioambientalista global ha sido el más efectivo de todos los movimientos sociales transnacionales en cambiar el discurso global y la legislación. En resumen, el movimiento medioambientalista global ofrece uno de los mejores ejemplos disponibles de «globalización contrahegemónica». En el mismo sentido, el espacio de la política medioambiental se ha convertido en uno de los mejores lugares para medir los límites de la globalización contrahegemónica.

El cuidado del medioambiente es, casi por definición, una cuestión colectiva y, por tanto, una cuestión que por sí misma conduce a la movilización colectiva. Incluso los economistas neoclásicos reconocen que la degradación medioambiental es una externalidad que los mercados pueden no ser capaces de resolver, especialmente si esas externalidades se encuentran dispersas a lo largo de divisiones políticas nacionales. Por ello, los movimientos medioambientalistas tienen ventajas relativas en comparación con la movilización obrera sobre cuestiones laborales, que la ideología neoliberal afirma enérgicamente que deben resolverse a través de la lógica del mercado si se quiere maximizar el bienestar económico; también las tienen frente al movimiento de las mujeres, que todavía sufre la oposición de aquellos que afirman que las cuestiones de género son «privadas» y que, por tanto, no son objetos adecuados de la acción política colectiva (especialmente, no para la acción política colectiva que traspasa las fronteras nacionales).

Los obstáculos para intentar construir un movimiento medioambientalista global son igualmente obvios. Para comenzar, existe una distancia formidable que separa el «medioambientalismo de los pobres» en el Sur, en el que la sostenibilidad significa ante todo capacidad de las comunidades locales dependientes de los recursos naturales para poder seguir explotándolos, y el programa político «conservacionista» de los grupos medioambientalistas tradicionales del Norte, que favorece la preservación de la fauna y de la flora, sin mucha consideración acerca de cómo esa conservación repercute en los medios de vida de las comunidades circundantes (Friedmann y Rangan 1993; Guha y Martínez-Alier 1997; Martínez-Alier 2002). La división entre Norte y Sur en el movimiento medioambientalista global puede ser menos susceptible de mostrarse como una lógica de «suma cero» en contraposición a la perspectiva de la «geografía de la ocupación» para el movimiento obrero, pero la lógica de esa división parece más difícil de superar que en el caso del feminismo transnacional.

Aun si dejamos a un lado las dificultades de superar la división entre Norte y Sur, integrar las preocupaciones globales y locales parece más desafiante en el campo medioambiental. Algunas cuestiones, como el calentamiento global y la capa de ozono, parecen ser intrínsecamente globales, mientras que la política pública sobre otras, como las consecuencias para

la salud de los residuos tóxicos, pueden ser fuertemente locales. Los retos de construir una organización global que integre de manera efectiva las actividades localmente dirigidas con las campañas globales parece ser un reto especialmente difícil en el caso del movimiento medioambientalista.

A pesar de los retos estructurales a los que se enfrenta, la movilización medioambientalista global se considera normalmente entre los movimientos sociales transnacionales más exitosos. ¿Cómo se explica el éxito relativo de los movimientos transnacionales guiados en su actividad por programas políticos sobre el medioambiente? El primer aspecto que debe señalarse es cuán asombrosamente paralelos son los activos políticos de los movimientos medioambientalistas globales a los de las mujeres y los trabajadores, dejando a un lado las diferencias obvias entre ellos. Basta verificar cuáles son sus recursos ideológicos e institucionales. Una vez más, vemos un movimiento contrahegemónico apoyándose en las ideas y estructuras organizativas implantadas por la globalización hegemónica.

Como en el caso de los movimientos obreros y de las mujeres, su atractivo político depende de la difusión global de una ideología universalista que afirme el valor del programa político del movimiento. Igual que el movimiento obrero y el de las mujeres han sido capaces de apoyarse en el poder ideológico de conceptos abstractos como «derechos humanos» y «democracia», los ambientalistas pueden reclamar ser los representantes de un programa universal para «salvar el planeta» e invocar el «análisis científico» para validar sus posiciones. Como en los otros dos casos, estos recursos ideológicos tienen poco valor sin las estructuras organizativas que pueden explotarlos y sin movilizaciones complementarias a favor de los intereses cotidianos. Sin embargo, lo destacable es, una vez más, que las propuestas ideológicas hegemónicas no son simplemente instrumentos para la dominación, sino que también son una «caja de herramientas» que puede usarse de maneras potencialmente eficaces al servicio de fines «subversivos».

La posibilidad de usar las estructuras de gobierno que son parte de la globalización hegemónica también se aplica en el caso del movimiento medioambientalista. En un grado superior al del caso del movimiento de las mujeres, el sistema de la ONU ha demostrado ser un recurso institucional extremadamente valioso para los medioambientalistas. Como en el caso del movimiento de las mujeres, las conferencias globales organizadas por la ONU han desempeñado una función esencial para ayudar, promover y divulgar sus posiciones discursivas. La investigación de Pulver (2003) sobre las negociaciones acerca del cambio climático proporcionan uno de los análisis más complejos sobre cómo los recursos institucionales proporcionados por el sistema de la ONU pueden usarse por los movimientos medioambientalistas transnacionales²⁶.

²⁶ Véase también Lipschutz y Mayer (1996); Betsill y Corell (2001); Caniglia (2000).

En opinión de Pulver, el proceso político en la ONU sobre el clima, incluyendo la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) y las Conferencias de las Partes (CP) anuales, organizadas para revisar y evaluar el cumplimiento de la CMCC, proporcionan un espacio institucional que favorece a las ONG medioambientalistas transnacionales de tres maneras, aunque formalmente las negociaciones se lleven a cabo entre delegaciones nacionales. En primer lugar, las negociaciones se celebran en una atmósfera de «publicidad», no sólo en el sentido de que las minutas de las reuniones están en su mayor parte abiertas al escrutinio público, sino también en el sentido de que las posiciones deben justificarse en términos del «bien público», en lugar de presentarse simplemente como un reflejo de intereses particulares que deben tenerse en cuenta debido al poder de sus proponentes. Este tipo de contexto discursivo conduce naturalmente, por sí mismo, hacia justificaciones donde aparece la necesidad de tener una política directiva para el medioambiente y la promoción de la sostenibilidad, siendo mucho más raro que puedan quedar reflejadas preocupaciones corporativas acerca de las prerrogativas de los administradores de las empresas o su beneficio.

Es igual de importante, según Pulver, que los actores «públicos» que gestionan el proceso en nombre del sistema de la ONU tiendan a inspirarse en las «comunidades epistémicas» (Haas 1992), en las cuales se valora la «ciencia» y el «control sobre el medioambiente». (De hecho, las delegaciones nacionales que acuden a los CP son normalmente más receptivas a estos valores). Finalmente, la ideología prevaleciente, pero también las preferencias de los organizadores de las reuniones, dan a los representantes de las ONG medioambientalistas un nivel de influencia en las negociaciones entre las delegaciones nacionales que rivaliza o sobrepasa al de los representantes de la industria y los negocios. En este caso al menos, las instituciones para la gobernabilidad global han dado a los movimientos sociales transnacionales la oportunidad de definir el incipiente régimen regulatorio, que tiene el potencial de modificar sustancialmente la lógica del mercado de la globalización neoliberal.

Se podría defender que el cambio climático es un caso especial y, que dado que es intrínsecamente una cuestión global, fue posible emprender una campaña global sin fundamentos locales fuertes que trascendiera la división entre Norte y Sur. Puede ser correcto. Sin embargo, otros ejemplos nos sugieren que las redes medioambientalistas transnacionales pueden todavía hacer un uso efectivo de las instituciones para la gobernabilidad global, en los casos en que las bases locales y la solidaridad entre Norte y Sur son cruciales.

Chico Mendes y su asociación Recolectores de Caucho Amazónicos, como nos han relatado Keck (1995; 1998) y Keck y Sikkink (1998), constituye el caso clásico. ONG medioambientalistas transnacionales, interesadas en

preservar los bosques amazónicos, y agricultores locales organizados, desesperados por preservar su formas de vida extractivas frente a la depredación de los grandes ganaderos locales, fueron capaces conjuntamente de usar las conexiones transnacionales que vinculaban al Gobierno brasileño, al Banco Mundial y a los políticos estadounidenses, provincianos pero poderosos, para generar un apoyo que ni las ONG transnacionales, ni los recolectores del caucho, hubieran soñado obtener por separado. A pesar del asesinato de Mendes, durante el Gobierno del Partido de los Trabajadores se institucionalizaron los frutos de su lucha de muchas maneras importantes en asuntos relativos al medioambiente en Acre, el estado natal de Mendes (Evans 2000).

Esos éxitos dependieron de combinaciones de circunstancias que siguen siendo inusuales, como ilustran Keck y Sikkink (1998) en su comparación entre Acre y Sawarak. Sin embargo, tampoco son aberraciones. El movimiento mundial para limitar el desarrollo de grandes represas también concentra redes de ONG medioambientalistas transnacionales y comunidades locales cuyos intereses cotidianos inmediatos en sus medios de vida están en peligro (salvar sus casas de la inundación). Como en el caso de los recolectores del caucho, la vulnerabilidad política del Banco Mundial ha hecho posible usar la maquinaria de la gobernabilidad global para propósitos contrahegemónicos, y se han alterado la ideología y la práctica a nivel global²⁷.

Una alianza más cercana con el movimiento de las mujeres ayudaría a superar la división entre lo global y lo local. Las cuestiones sobre la «habitabilidad» urbana, que progresivamente se están convirtiendo en cuestiones medioambientales fundamentales en el Sur, tienen consecuencias que vienen determinadas por el género. Como en el caso del impacto discriminatorio de los programas de ajuste estructural en función del género, el hecho de que las mujeres deban cargar con una parte desproporcionada de la responsabilidad por el cuidado de los niños y las familias las obliga a soportar directamente el peso del mal alcantarillado urbano, de las fuentes de agua precarias y de las enfermedades relacionadas con la contaminación. En la medida en que organizaciones medioambientalistas transnacionales prominentes, como Greenpeace, Environmental Defense o el Wild World Fund (WWF), estuvieran dispuestas a prestar mayor atención a esas cuestiones, ayudarían a superar las divisiones entre Norte y Sur, y entre lo local y lo global.

A menos que se aprovechen esas oportunidades, el movimiento medioambientalista transnacional podría moverse en una dirección que recortaría su contribución potencial a la globalización contrahegemónica.

²⁷ Véase Khagram (1999).

El debate intenso y extendido, ya con varias décadas de antigüedad, sobre cómo garantizar que el movimiento de las mujeres refleje plenamente las perspectivas y los intereses de su mayor base política (las mujeres en desventaja en el Sur Global) y no la de sus miembros más poderosos (las mujeres de las elites del Norte Global) parece tener mayor dificultad para contar con la atención del movimiento medioambientalista transnacional.

El hecho de que el paradigma del «análisis científico» proporcione una importante ventaja a los medioambientalistas en sus batallas contra la degradación causada por actores contaminantes empresariales (y estatales) puede convertirse en una desventaja cuando se trata de participar en los debates internos sobre las perspectivas enfrentadas dentro del movimiento medioambientalista, siendo más fácil que los activistas del Norte asuman que las soluciones a los problemas medioambientales en el Sur pueden ser definidas «objetivamente,» desde fuera, en lugar de que tengan que nacer del debate y de la discusión con aquellos inmediatamente afectados²⁸. Nada de lo dicho pretende sugerir que el movimiento medioambientalista esté condenado a la confusión o a terminar fragmentado. El argumento es que al igual que no hay una «lógica natural» que dicte la inevitabilidad de la trayectoria neoliberal corporativa para la globalización, los movimientos contrahegemónicos más exitosos no tienen ángeles funcionalistas que prevengan que ellos mismos cercenen su potencial.

EL POTENCIAL Y LAS DESVENTAJAS DE LA GLOBALIZACIÓN CONTRAHEGEMÓNICA

Aquí me he ocupado de casos reales, primero estudiando los avances organizativos generales representados en la ATTAC y el Foro Social Mundial, y luego analizando los éxitos de los movimientos transnacionales medioambientalistas, de las mujeres y obreros. Los esfuerzos a favor de la globalización contrahegemónica ayudan a alterar el equilibrio en las luchas locales en beneficio de los no privilegiados. Hay numerosos ejemplos sobre cómo el hecho de crear conexiones transnacionales puede poner más poder en las manos de los grupos que enfrentan obstáculos insuperables a nivel local: los trabajadores de la confección textil, las mujeres rurales pobres, los recolectores de caucho. La globalización contrahegemónica ha avanzado también en el campo de los regímenes regulatorios globales. Sin embargo, cualquier progreso experimentado en tales regímenes, en las definidas como áreas «no económicas», ha sido más que compensado por la profunda institucionalización de las normas neoliberales que regulan el comercio, la inversión y la propiedad.

²⁸ Cfr. Li (2000); York (2002).

Si descartar el potencial de la globalización contrahegemónica sería un serio error analítico, exagerar su potencial o descartar las adversidades que les esperan a estos movimientos según vayan desarrollándose sería, como subrayé al inicio de este capítulo, un error igualmente grave. Ahora, con un mejor sentido de la estructura ideológica y organizativa de la globalización contrahegemónica, es hora de revisar la cuestión de las limitaciones y los obstáculos.

La limitación más básica es que ninguno de los éxitos que hemos discutido aquí ofrece una perspectiva directa sobre cómo cambiar la dirección principal de las luchas actuales en torno a la estructura del comercio global y del régimen de propiedad. Como se pudo ver durante el encuentro ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, si se quiere echar tierra a los engranajes de los proyectos globales neoliberales se deben crear nuevas alianzas políticas, en las que participen el Estado y los movimientos sociales. Las batallas futuras de este tipo acerca del ALCA, la finalización de la Ronda Doha*, y otros muchos temas relevantes, serán cruciales para cualquier posibilidad futura de construir una globalización contrahegemónica. Los movimientos sociales transnacionales, aun si se alían, no pueden remodelar esas negociaciones sin que exista acción colectiva por parte de las delegaciones nacionales del Sur Global. Construir una versión globalmente incluyente del «liberalismo solidario» (Ruggie 1982), que sería una medida mínima razonable del éxito de la globalización contrahegemónica, es un fin todavía más distante. La valoración de Ruggie (1994, 525) de que «construir un equivalente contemporáneo del compromiso que representaba el liberalismo solidario será una tarea hercúlea» no se ha alterado sustancialmente tras los éxitos más recientes de los movimientos sociales transnacionales.

Las limitaciones actuales no deberían, sin embargo, desanimarnos. La política de la globalización contrahegemónica es una política de construcción institucional y de formación de alianzas, innovación tecnológica, reestructuración y acumulación sucesiva de «poder blando» que conduciría, si tiene éxito, a «cascadas normativas» y cambios reales en el equilibrio de poder. Si una sucesión larga de pequeñas victorias (inevitablemente intercaladas con derrotas) conduce finalmente a una transformación importante, el proceso sólo tendrá sentido para los escépticos tras la verificación del hecho, al igual que la abolición de la esclavitud y el sufragio de las mujeres

* La progresiva liberalización del comercio mundial, primero en el marco del GATT y hoy en día en el de la OMC, se produce a través de las llamadas «Rondas» de negociación, de carácter intermitente y que pueden tardar varios años en completarse. A veces reciben el nombre de la ciudad en la que se celebran inicialmente, como las tres últimas Rondas: Tokio, Uruguay y Doha. La Ronda Doha, a diferencia de las Rondas anteriores, es producto de un mandato de la Conferencia Ministerial de la OMC. (N. del T.)

parecieron plausibles (tal vez hasta «inevitables») sólo después de que ocurrieran²⁹.

Los obstáculos son una preocupación más inmediata que las limitaciones evidentes. La clase de reestructuración creativa, que ha permitido al movimiento obrero pasar de una preocupación con la geografía de la ocupación a una lucha crucial por los derechos básicos, el contrato social y la gobernabilidad democrática, es siempre tremendamente vulnerable frente a las preocupaciones defensivas del día a día. Las organizaciones medioambientalistas transnacionales están siempre en peligro de precipitarse hacia la antigua y tradicional perspectiva de conservación y preservación, que deja poco espacio para construir un acercamiento con los pobres del Sur Global que dependen directamente de los recursos naturales. A pesar de sus continuos esfuerzos de autorreflexión, conseguir mantener una trayectoria entre el falso universalismo y el particularismo no reflexivo sigue siendo un reto para el movimiento de mujeres transnacional. En los tres casos, encontrar formas de incorporar estructuras unificadoras en alianzas organizativas concretas es un desafío todavía más complejo. A menos que podamos evitar los obstáculos que se encuentran en su propio camino organizativo, superar las actuales limitaciones macropolíticas es un sueño utópico.

La conciencia realista de las limitaciones y los obstáculos debe equilibrarse con el punto básico que se estableció en la presentación inicial de los ejemplos optimistas: el neoliberalismo global no es sólo una estructura de dominación, sino también un conjunto de estructuras organizativas e ideológicas susceptibles, a su pesar, de ser utilizadas favorablemente por los movimientos de oposición.

Los agresivos esfuerzos del neoliberalismo global por ampliar el dominio de la lógica de mercado hacen más fácil que los diversos movimientos construyan un programa común. A medida que se hace más visible la brecha entre la hegemonía formal del programa ideológico del neoliberalismo global y sus manifestaciones materiales, sobre todo en el caso de la «democracia», se incrementan las oportunidades para usar en beneficio propio estos presupuestos ideológicos.

Ideológicamente, la globalización neoliberal genera un conjunto de instrumentos ideológicos transnacionales al que pueden recurrir los movimientos contrahegemónicos nacionales, paralelamente y desde una variedad de localizaciones sociales distintas. Estructuralmente, el neoliberalismo global ayuda a promover las alianzas entre grupos diferentes situados en contextos nacionales divergentes y que se encuentran en posiciones de inferioridad similares. Organizativamente, las oportunidades

²⁹ Cfr. Keck y Sikkink (1998).

transnacionales contemporáneas refuerzan la afirmación, hecha por Tilly (1991; 1995) y Tarrow (1998), entre otros, para el ámbito nacional de que igual que los movimientos de oposición pueden utilizar los repertorios ideológicos dominantes en su propio beneficio, también pueden aprovecharse de las estructuras de gobierno existentes. En algunos casos, como el de los movimientos medioambientalistas y de mujeres que usan favorablemente el sistema de NU para ayudar a construir vínculos transnacionales y obtener acceso al espacio público, las posibilidades son evidentes. Otros casos, como el uso del Banco Mundial por los recolectores de caucho o el uso estratégico de las estructuras corporativas aprovechando sus marcas y la protección de los derechos básicos que se suponen que deben garantizar, son sólo evidentes una vez ocurren.

Reconocer el potencial de uso de las estructuras dominantes nos hace retornar a los casos con los que comenzamos, el de la ATTAC y el Foro Social Mundial. La utilización de las estructuras dominantes sólo funciona cuando existen organizaciones y redes de oposición, comparables a las dominantes, dispuestas, de hecho, a usar esas estructuras dominantes. En última instancia, el objeto de estas estructuras de movilización debe trascender las organizaciones particulares y de movilización de intereses grupales. La «sociedad civil global» (Lipschutz y Mayer 1996; Wapner 1995) requiere un agente organizado que tenga también un alcance global si pretende desplazar el sistema altamente organizado de dominación que sostiene el neoliberalismo mundial. Un nuevo príncipe (pos)moderno bajo la forma de un «Partido Mundial», como defienden Gill (2002) y Chase-Dunn y Boswel (2003), es probablemente un salto demasiado grande, pero intentar construir alguna forma aglutinadora transnacional tiene sentido ya hoy.

El resultado final es probable que se parezca más a un red compleja que a un organigrama burocrático y, por definición, exigirá innovaciones organizativas no previstas. Los casos de la ATTAC y el Foro Social Mundial son alentadores precisamente porque sus formas organizativas, que no fueron previstas, han sido tan exitosas. Han creado nuevas posibilidades para conectar las redes transnacionales existentes y han añadido innovaciones organizativas propias. Formas novedosas de organización como éstas nos permiten cerciorarnos de que, con independencia de que se pueda o no demostrar que otro mundo es posible, el potencial de que aparezca un movimiento contraglobalización más sólido y políticamente formidable es en nuestros días un hecho social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afshar, Haleh y Carolyne Dennis (1992). *Women and Adjustment Policies in the Third World*. New York: St. Martin's Press.
- Álvarez, Sonia (1999). «Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'». *International Feminist Journal of Politics* 1(2).

- _____. (1998). «Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium.» En S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.). *Cultures of Politics / Politics of cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.
- Ancelovici, Marco (2002). «Organizing against Globalization: The Case of ATTAC in France.» *Politics & Society* 30(3), 427-463.
- Anner, Mark y Peter Evans (2004). «Building Bridges Across a Double-Divide: Alliances between U.S. and Latin American Labour and NGO's.» *Development in Practice* 14 (1-2), 34-47.
- Armbruster, Ralph (1998). «Cross-Border Labor Organizing in the Garment and Automobile Industries: The Phillips Van-Heusen and Ford Cuautitlan Cases.» *Journal of World-Systems Research* 4(1), 20-51.
- _____. (1995). «Cross-National Labor Organizing Strategies.» *Critical Sociology* 21(2), 75-89.
- Bandy, Joe y Jennifer Bickham-Mendez (2003). «A Place of Their Own? Women Organizers in the Maquilas of Nicaragua and Mexico,» *Mobilization: An International Journal* 8(2), 173-188.
- Banks, Andy y John Russo (1999). «The Development of International Campaign-Based Network Structures: A Case Study of the IBT and ITF World Council of UPS Unions.» *Comparative Labor Law & Policy Journal* 20, 543-568.
- Barenberg, Mark y Peter Evans (2005). «The FTAA's Impact on Democratic Governance.» En A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco (eds.). *FTAA and Beyond: For Integration into the Americas*. Boston: Harvard University Press.
- Barlow, Tani (2000). «International Feminism of the Future.» *Signs* 25, 1099-1105.
- Basu, Amrita y C. Elizabeth McGrory (1995). *The Challenge of Local Feminisms: Women's Movements in Global Perspective, Social Change in Global Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Benford, Robert D. (1997). «An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective.» *Sociological Inquiry* 67(4), 409-430.
- Bergeron, Suzanne (2001). «Political Economy Discourses of Globalization and Feminist Politics.» *Signs* 26(4), 983-1006.
- Betsill, Michele y Elisabeth Corell (2001). «NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis.» *Global Environmental Politics* 1(4), 65-85.
- Boswell, Terry y Christopher Chase-Dunn (2000). *The Spiral of Capitalism and Socialism: Toward Global Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caniglia, Beth Schaefer (2000). «Do Elite Alliances Matter? Structural Power in the Environmental TSMO Network.» Tesis doctoral, Department of Sociology, University of Notre Dame.
- Chase-Dunn, Chris y Terry Boswell (2003). «Transnational Social Movements and Democratic Socialist Parties in the Semiperiphery.» Ensayo presentado en la convención de ASA en Atlanta, GA, 19 de agosto.
- Clawson, Dan (2003). *The Next Upsurge: Labor Fuses with Social Movements*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cornia, Giovanni A., Richard Jolly y Frances Stewart (1987). *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.

- Della Porta, Donatella, Hanspeter Kriesi y Dieter Rucht (1999). *Social Movements in a Globalizing World*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: MacMillan; St. Martin's Press.
- Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Elson, Diane (1991). *Male Bias in the Development Process*. New York: St. Martin's Press.
- Evans, Peter (2000). «Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization.» *Contemporary Sociology-A Journal of Reviews* 29(1), 230-241.
- Fantasia, Rick y Kim Voss (2004). *Hard Work: Remaking the American Labor Movement*. Berkeley: University of California Press.
- Featherstone, Lisa (2002). *Students against Sweatshops*. London and New York: Verso.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998). «International Norm Dynamics and Political Change.» *International Organization* 52(4).
- Fox, Jonathan A. y L. David Brown (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGO's and Grassroots Movements, Global Environmental Accord*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Friedmann, John y Haripriya Rangan (eds.) (1993). *In Defense of Livelihood: Comparative Studies on Environmental Action*. West Hartford, Conn: UNRISD y Kumarian Press.
- Fung, Archon, Dara O'Rourke et al. (2001). *Can We Put an End to Sweatshops?* Boston: Beacon Press.
- Ganz, Marshall (2000). «Resources and Resourcefulness: Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture, 1959-1966.» *American Journal of Sociology* 105(4), 1003-1062.
- Gill, Stephen (2002). *Power and Resistance in the New World Order*. London: Palgrave.
- Gramsci, Antonio (1999). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Quintin Hoare y Geoffrey Nowell-Smith (eds.). New York: International Publishers.
- Guha, Ramachandra y Juan Martínez-Alier (1997). *Varieties of Environmentalism. Essays North-South*. London: Earthscan.
- Haas, Peter M. (1992). «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.» *International Organization* 46 (1), 1-35.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000). *Empire*. Boston: Harvard University Press.
- Held, David et al. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Kay, Tamara (2004). «NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism.» Tesis doctoral, Department of Sociology, University of California - Berkeley, Berkeley.
- Keck, Margaret E. (1998). «Planaflores in Ronda: The Limits of Leverage.» En J. A. Fox and L. D. Brown (eds.). *The Struggle for Accountability: The World Bank, Ngos, and Grassroots Movements*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____. (1995). «Social Equity and Environmental Politics in Brazil - Lessons from the Rubber Tappers of Acre.» *Comparative Politics* 27(4), 409-424.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y., London: Cornell University Press.

- Khagram, Sanjeev (1999). «Dams, Democracy and Development: Transnational Struggles for Power and Water.» Tesis doctoral, Stanford University.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms, Social Movements, Protest, and Contention*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kidder, Thalia (2002). «Networks in Transnational Labor Organizing.» En Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Levitt, Peggy (2001). *The Transnational Villagers*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Li, Tania M. (2000). «Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot.» *Comparative Studies in Society and History* 42 (1), 149-179.
- Lipschutz, Ronnie D. y Judith Mayer (1996). *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature From Place and Planet*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Martínez-Alier, Juan (2002). *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. London: Edward Elgar Publishing.
- McAdam, Doug, Sidney G. Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. (1997). «The Globalization of Social Movement Theory.» En J. G. Smith, C. Chatfield y R. Pagnucco (eds.). *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- McMichael, Philip D. (2005). «Globalization». En Thomas Janoski et al. (eds.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2000). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Meyer, John W. (2001). «Globalization, National Culture and the Future of the World Polity.» Conferencia Wei Lun (pronunciada en The Chinese University of Hong Kong, 28 de noviembre).
- Miller, John (2003). «Why Economists Are Wrong About Sweatshops and the Antisweatshop Movement.» *Challenge* 46(1), 93-122.
- Mitter, Swasti (1994). «On Organising Women In Casualised Work: A Global Overview.» En Swasti Mitter y Sheila Rowbotham (eds.). *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organising Among Poor Women in the Third World*. London: Routledge.
- Mohanty, Chandra (2003). *Feminism without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Naples, Nancy A. y Manisha Desai (ed.) (2002). *Women's Activism and Globalization: Linking Local Struggles and Transnational Politics*. New York: Routledge.
- O'Brien, Robert (2000). «Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements.» Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

- Polanyi, Karl (2001) [1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Pulver, Simone (2004). «Power in the Public Sphere – The Battles between Oil Companies and Environmental Groups in the UN Climate Change Negotiations». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of Berkley.
- Risse-Kappen, Thomas (2000). «The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights.» En A. Florini y N. K. K. Senta (eds.). *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Tokyo: Japan Center for International Exchange; Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace: Brookings Institution Press [distribuidor].
- Risse-Kappen, Thomas, Steve C. Ropp y Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Ruggie, John (1994). «At Home Abroad, Abroad at Home.» *International Liberalization and Domestic Stabilization in the New World Economy. Millennium: Journal of International Studies* 24(3), 507-526.
- _____. (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order.» *International Organization*, 36(2).
- Schulz, Markus S. (1998). «Collective Action across Borders: Opportunity Structures, Network Capacities, and Communicative Praxis in the Age of Advanced Globalization.» *Sociological Perspectives* 41, 587-616.
- Shaiken, Harley (1994). «Advanced Manufacturing and Mexico - A New International Division-of-Labor.» *Latin American Research Review* 29(2), 39-71.
- Sikkink, Kathryn (2002). «Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power.» En Sangeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sikkink, Kathryn y Jackie G. Smith (2002). «Infrastructures for Change: Transnational Organizations, 1953-1993.» En S. Khagram, James V. Riker y K. Sikkink. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Smith, Jackie G. y Hank Johnston (2002). *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Snow, David A. et al. (1986). «Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation.» *American Sociological Review* 51(4), 464-481.
- Soysal, Jasmine (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Spivak, Gayatri (1996). «‘Woman’ as Theater: United Nation’s Conference on Women, Beijing, 1995.» *Radical Philosophy* 75, 2-4.
- Staudt, Kathleen A. (1997). *Women, International Development and Politics: The Bureaucratic Mire*. Actualizado y ampliado en *Women in the Political Economy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Tarrow, Sidney G. (2002). «From Lumping to Splitting: Inside ‘Globalization’ and ‘Resistance’.» En Jackie Smith y Hank Johnston (eds.). *Globalization and*

- Resistance*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- _____ (2001). «Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics.» *Annual Review of Political Science* 4, 1-20.
- _____ (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 2 ed. *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney (2003). «Confessions of a Recovering Structuralist.» *Mobilization* 8, 134-141.
- Thayer, Millie (2002). «Feminists and Funding: Plays of Power in the Social Movement Market.» Manuscrito no publicado.
- _____ (2001). «Transnational Feminism: Reading Joan Scott in the Brazilian Sertão.» *Ethnography* 2(2), 243-271.
- _____ (2000). «Traveling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship.» En Michael Burawoy, Joseph A. Blum et al. (eds.). *Global Ethnography: Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*. Berkeley: University of California Press.
- Tilly, Charles (1995). «Globalization Threatens Labor's Rights.» *International Labor and Working Class History* 47, 1-23
- _____ (1991). «Prisoners of the State.» *Working Paper* n. 129, *Center for Studies of Social Change*, New York.
- UNDP (1999). *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Voss, Kim y Rachel Sherman (2000). «Breaking the Iron Law of Oligarchy: Union Revitalization in the American Labor Movement.» *American Journal of Sociology* 106(2), 303-349.
- Vuola, Elina (2002). «Remaking Universals? - Transnational Feminism(s) Challenging Fundamentalist Ecumenism.» *Theory Culture & Society* 19(1-2), 175.
- Wade, Robert (2001). «The US Role in the Malaise at the World Bank: Get Up, Gulliver!» Ensayo presentado en las reuniones anuales de la *American Political Science Association*, San Francisco, agosto.
- Wapner, Paul (1995). «Politics Beyond the State - Environmental Activism and World Civic Politics.» *World Politics* 47(3), 311-340.
- York, Jodi (2002). «Forests for Whom? Ethnic Politics of Conservation in Northern Thailand 1996-2001.» *Berkeley Journal of Sociology: A Critical Review* 46, 132-154.